

COMENTARIS DE JURISPRUDÈNCIA CONSTITUCIONAL

Tribunal Constitucional i crisi de l'Estat de les autonomies: la doctrina constitucional durant l'any 2016

Gerard Martín i Alonso

Cap de l'Àrea d'Assessorament sobre l'Organització Territorial del Poder de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern, i professor associat de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona

Email: wgmartin@gencat.cat

The Spanish Constitutional Court and the crisis of the State of Autonomies: constitutional case-law in 2016

1. El debat inacabable sobre la determinació i l'abast dels títols competencials

Semblaria que després de més de 35 anys de funcionament de l'Estat autonòmic i de la ingent jurisprudència constitucional, els aspectes relatius a la determinació i a l'abast dels títols competencials en funció dels diferents àmbits materials sobre els quals poden recaure haurien d'estar clars, no només entre els actors territorials, sinó especialment en el si del Tribunal Constitucional, sobretot després de la sentència del Tribunal Constitucional (STC) 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC), que, aparentment, semblava haver tancat el debat competencial.

No obstant això, la lectura de les sentències del Tribunal Constitucional continua reflectint fins a quin punt continua suscitant dubtes i controvèrsies el model de descentralització política de l'Estat espanyol. Així ho posen de manifest tres aspectes de la doctrina constitucional: la formulació de nombrosos i durs vots particulars, el canvi de doctrina constitucional sobre la clàusula de supletorietat del dret estatal i, en darrer lloc, el desconeixement

que, diverses vegades, manifesten les institucions de l'Estat sobre els títols competencials que emparen les seves disposicions que es posa de manifest en alguns processos constitucionals.

El primer dels aspectes que cal comentar són les profundes discrepàncies que sorgeixen entre els magistrats constitucionals a l'hora de resoldre les controvèrsies competencials que es plantegen i de fixar l'abast dels títols competencials estatal i autonòmics i, més amplament, dels preceptes que regulen l'ordre de distribució competencial. Així ho reflecteixen els nombrosos vots particulars formulats per magistrats que discrepen del sentit o de la fonamentació jurídica de la sentència majoritària. Aquests vots particulars afecten les més diverses matèries i competències:

– Competències compartides: el règim estatutari dels funcionaris públics (SSTC 9/2016, de 9 de gener; 18/2016, de 4 de febrer; 99/2016, de 25 de maig; 119/2016, de 23 de juny, i 158/2016, de 22 de setembre); l'educació (SSTC 26/2016, de 18 de febrer; 54/2016, de 17 de març; 66/2016, de 14 d'abril; 67/2016, de 14 d'abril; 68/2016, de 14 d'abril, i 84/2016, de 28 d'abril); la protecció del medi ambient (STC 53/2016, de 17 de març); el règim energètic (SSTC 32/2016, de 18 de febrer; 60/2016, de 17 de març, i 62/2016, de 17 de març) i els aspectes generals de la normativa bàsica (SSTC 165/2016, de 6 d'octubre; 182/2016, de 3 de novembre, i 190/2016, de 15 de novembre).

– Competències exclusives autonòmiques: el consum i els serveis socials (STC 62/2016, de 17 de març); el comerç interior (STC 157/2016, de 22 de setembre); els drets civils forals o especials (SSTC 82/2016, de 28 d'abril; 110/2016, de 9 de juny, i 192/2016, de 16 de novembre).

– Competències exclusives estatals: la legislació laboral (SSTC 179/2016, de 20 d'octubre, i 194/2016, de 16 de novembre).

– Competències concurrents: el servei meteorològic (STC 53/2016, de 17 de març) i la cultura (STC 177/2016, de 20 d'octubre).

– Diferents aspectes vinculats a l'exercici de les competències: l'autonomia financera autonòmica (SSTC 74/2016, de 14 d'abril; 101/2016, de 25 de maig, i 156/2016, de 22 de setembre); l'acció exterior (SSTC 85/2016, de 28 d'abril, i 228/2016, de 22 de desembre); la potestat de foment (SSTC 87/2016, de 28 d'abril, i 95/2016, de 12 de maig), i el principi de prevalença (SSTC 92/2016,

de 9 de maig; 93/2016, de 9 de maig; 98/2016, de 23 de maig; 102/2016, de 25 de maig; 116/2016, de 20 de juny; 127/2016, de 7 de juliol, i 204/2016, d'1 de desembre).

– La normativa processal constitucional (SSTC 185/2016, de 3 de novembre, i 215/2016, de 15 de desembre).

A més, cal destacar el to dur amb què s'expressen alguns dels vots particulars que qüestionen les posicions de fons que sustenten la *ratio decidendi* de les sentències.¹

Un segon exemple que palesa els termes insegurs en què es mou el debat competencial en el si del Tribunal Constitucional el trobem en la modificació de la seva doctrina en relació amb el principi de prevalença del dret estatal de l'art. 149.3 de la Constitució (CE). Recordem que el Tribunal havia sostingut fins aleshores que el principi de prevalença no habilitava els òrgans judicials per deixar inaplicable una normativa autonòmica per la seva eventual contradicció amb la normativa bàsica, sinó que en aquest cas l'òrgan judicial havia de formular una qüestió d'inconstitucionalitat en relació amb la disposició autonòmica.

En qualsevol cas, els vots particulars que es formulaven respecte d'aquesta línia doctrinal apuntaven que la manca d'unanimitat dels magistrats cons-

1. Així es reflecteix en diverses manifestacions que s'hi contenen, com ara l'afirmació que la sentència majoritària conté una argumentació "asombrosa" (vot particular que formulen la magistrada Adela Asúa i el magistrat Fernando Valdés a la STC 53/2016, de 17 de març); la invitació a la reflexió dels magistrats constitucionals que aproven la sentència majoritària sobre quin ha de ser el paper dels jutges constitucionals (vot particular que formula el magistrat Juan Antonio Xiol, a la STC 62/2016, de 17 de març); l'asseveració que les possibles implicacions de la fonamentació de la sentència per a la futura jurisprudència constitucional són "preocupantes" (vot particular que formulen la magistrada Adela Asúa i el magistrat Fernando Valdés, a la STC 62/2016, de 17 de març); la manifestació de "desaliento" per part d'un magistrat (vot particular que formula el magistrat Juan Antonio Xiol, a la STC 74/2016, de 14 d'abril); la formulació d'un advertiment sobre l'erosió dels ciments de la doctrina constitucional sobre la configuració de l'Estat autonòmic (vot particular de la magistrada Adela Asúa a la STC 101/2016, de 25 de maig). Altres vots particulars fan referència a la necessitat d'unes deliberacions més prolongades per canviar la doctrina constitucional (vot particular de la magistrada Adela Asúa a la STC 102/2016, de 25 de maig), a la lamentable "abdicació" en l'exercici de la jurisdicció constitucional (vot particular de la magistrada Adela Asúa a la STC 185/2016, de 3 de novembre) i a la important alteració de les regles de distribució competencial (vot particular de la magistrada Adela Asúa a la STC 165/2016, de 6 d'octubre).

titucionals podria conduir a una modulació d'aquesta doctrina o, fins i tot, al seu replantejament. Doncs bé, la STC 102/2016, de 25 de maig, ha suposat una important inflexió en la doctrina constitucional relativa al principi de prevalença que, fins i tot, és qualificada d'*overruling* per un vot particular. Tal vegada pot ser discutible la procedència d'aplicar aquest adjectiu al canvi experimentat per la doctrina constitucional, però el que és cert és que, si més no, la mateixa sentència reconeix que la doctrina que s'hi conté suposa un canvi en la teorització del principi de prevalença que havia fet al llarg dels anys el Tribunal Constitucional. Tot seguit, analitzarem en quins termes es formula aquest canvi.

La sentència indicada —STC 102/2016, de 25 de maig— analitza el cas d'un precepte d'una llei autonòmica que havia estat inaplicable per la mateixa Administració autonòmica pel fet de considerar-la incompatible amb una modificació posterior de la normativa bàsica estatal. És a dir, es tractava d'un aparent cas d'inconstitucionalitat sobrevinguda de la normativa autonòmica. Davant d'aquesta possibilitat, el tribunal de la jurisdicció ordinària que coneixia del cas va plantejar una qüestió d'inconstitucionalitat envers la llei autonòmica.

En la sentència analitzada, el Tribunal Constitucional assenyala que el cas que se li planteja presenta dues peculiaritats: d'una banda, la legislació autonòmica no havia fet sinó reproduir la legislació bàsica, i aquesta va ser modificada posteriorment en un sentit incompatible amb la normativa de la comunitat autònoma; de l'altra, havia estat la mateixa Administració autonòmica la que havia deixat inaplicable la normativa pròpia de la comunitat autònoma, tot aplicant la regulació estatal. En la interpretació del Tribunal, la comunitat autònoma, en aprovar el precepte legal, no ho va fer reclamant una competència pròpia, sinó per pur mimetisme amb la regulació continguda en la legislació bàsica.

I és aquí on es produeix el canvi de la doctrina del Tribunal, que, fonamentant-se en el principi de prevalença de l'art. 149.3 CE, considera ajustat a dret que l'*operador primari* —l'administració autonòmica— resolgui la contradicció entre la normativa autonòmica i la norma estatal en favor d'aquesta última, deixant inaplicable la disposició aprovada pel Parlament autonòmic.

La conseqüència d'aquesta doctrina constitucional sobre el principi de prevalença és que allò que no es permet als òrgans judicials ordinaris —la ina-

plicació d'una llei autonòmica per suposada contradicció amb la regulació estatal— s'admet respecte de l'administració que hagi d'aplicar la llei autonòmica a un supòsit concret. Per tant, resta en entredit, o, si més no, seriosament qüestionat, el monopoli del control de les lleis autonòmiques per part del Tribunal Constitucional, que era un dels arguments utilitzats per justificar el rebuig a una interpretació de la clàusula de prevalença que permetés a la jurisdicció ordinària deixar inaplicada una norma legal autonòmica. I encara es podria dir més: amb la nova doctrina del Tribunal s'està reconeixent, implícitament, que l'*operador primari* també pot dur a terme un *judici* sobre si la normativa estatal és formalment i materialment bàsica, requisit necessari perquè es pugui considerar que desplaça la disposició autonòmica.

Però, potser, la principal conseqüència d'aquesta nova doctrina és que condueix a una *minusvaloració* o *afèbliment* de la llei autonòmica, que, malgrat estar en vigor, ser plenament vigent i provenir d'un òrgan representatiu de la voluntat popular, pot perdre la seva força obligacional si l'administració que hagi d'aplicar-la —l'autonòmica, l'estatal o la municipal— interpreta que contradiu la normativa estatal.

Posteriorment, les SSTC 127/2016, de 7 de juliol, i 205/2016, d'1 de desembre, han confirmat aquesta nova jurisprudència, si bé cal fer notar que la darrera de les sentències indicades fa un pas més en la nova interpretació sostinguda pel Tribunal, atès que en el cas que s'hi planteja la normativa autonòmica no reproduïa cap precepte estatal, sinó que havia estat dictada en absència de legislació bàsica, però la posterior aprovació de les bases estatals va provocar la seva inconstitucionalitat.

Aquesta nova doctrina constitucional ha estat objecte de vots particulars —subscrits per cinc magistrats en la STC 127/2016, de 7 de juliol—, la qual cosa fa evident el caràcter no pacífic d'aquest canvi de doctrina constitucional.²

Una tercera manifestació dels termes confusos en què es mou el debat competencial el fa palès la freqüent admonició que efectua el Tribunal Constitu-

2. Cal apuntar, finalment, que aquesta nova interpretació de l'abast de la clàusula de prevalença no impedeix al Tribunal continuar sostenint que els tribunals ordinaris no poden deixar d'aplicar una llei autonòmica pel fet de considerar-la contrària a una llei estatal, sinó que el que han de fer és formular una qüestió d'inconstitucionalitat (SSTC 93/2016, de 9 de maig, i 113/2016, de 20 de juny).

cional quan declara que, a l'hora de resoldre les controvèrsies competencials, no es troba vinculat per les incardinacions competencials contingudes en les normes subjectes al seu enjudiciament. Cal fer notar que, diversos cops, quan el Tribunal formula aquesta afirmació, no ho fa perquè consideri que una administració ha vulnerat l'ordre de distribució de competències, sinó, ans al contrari, quan arriba a la conclusió que no l'ha infringit, però que ha actuat emparada per títols competencials diferents d'aquells assenyalats en les normes controvertides o d'aquells al·legats per les parts en el procés constitucional.

Sis són els exemples que es poden relacionar en l'any 2016:

– Legislació mercantil *vs.* planificació general de l'activitat econòmica: la STC 18/2016, de 4 de febrer, sosté que la prohibició continguda en la Llei 7/1996, de 15 de gener, d'ordenació del comerç minorista, d'efectuar, durant tres anys, una nova liquidació de productes similars a aquells que ja havien estat objecte d'una venda en liquidació s'empara en la competència estatal en matèria de legislació mercantil (art. 149.1.6 CE) i no en el títol competencial de l'art. 149.1.13 CE a què feia referència la norma impugnada que havia modificat la Llei 7/1996 (Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat).

– Protecció del medi ambient *vs.* contractes i concessions administratives: la STC 28/2016, de 18 de febrer, considera que la regulació dels usos comercials i de restauració admesos en la zona de servei portuària dels béns de domini públic maritimoterrestre adscrits a les comunitats autònomes s'insereix en el títol competencial estatal relatiu a la protecció del medi ambient (art. 149.1.23 CE) i no en la competència estatal sobre contractes i concessions administratives (art. 149.1.18 CE) que estableix la Llei 2/2013, de 29 de maig, de protecció i ús sostenible del litoral i de modificació de la Llei 29/1988, de 28 de juliol, de costes.

– Servei meteorològic *vs.* protecció del medi ambient: la STC 53/2016, de 17 de març, considera que gran part de la regulació del Reial decret 102/2011, de 28 de gener, relatiu a la millora de la qualitat de l'aire, troba emparament normatiu en el títol competencial estatal relatiu al servei meteorològic (art. 149.1.20 CE) i no en les competències estatals en matèria de sanitat (art. 149.1.16 CE) i de protecció del medi ambient (art. 149.1.23 CE) que determinava el mateix Reial decret en la seva disposició final segona.

– Règim estatutari dels funcionaris públics *vs.* planificació general de l'activitat econòmica: la STC 99/2016, de 25 de maig, rebutja que la regulació de la jornada de treball en el sector públic pugui emparar-se en la competència econòmica estatal de l'art. 149.1.13 CE que indica la Llei 2/2012, de 29 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2012, sinó que només troba recer en la competència estatal sobre règim estatutari dels funcionaris i del personal laboral al servei del sector públic, dels arts. 149.1.18 i 149.1.7 CE.

– Règim miner *vs.* protecció del medi ambient: en la STC 165/2016, de 6 d'octubre, el Tribunal considera que el títol competencial específic i preferent en què s'insereix la Llei 40/2010, de 29 de desembre, d'emmagatzematge de diòxid geològic de carboni, és el relatiu a la matèria "règim miner" (art. 149.1.25 CE), malgrat que la mateixa llei indica que es dicta a l'empara de la competència estatal per establir la legislació bàsica en matèria de medi ambient (art. 149.1.23 CE), amb l'excepció de determinats articles que s'emparen en les competències estatals en matèria de règim miner i de planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 CE).

– Defensa i seguretat pública *vs.* la clàusula residual: en la STC 184/2016, de 3 de novembre, l'Advocacia de l'Estat al·legava que el fonament competencial que emparava l'aprovació de la Llei 36/2015, de 28 de setembre, de seguretat nacional, era la clàusula residual de l'art. 149.3 CE, mentre que el Tribunal va arribar a la conclusió que la seguretat nacional s'integrava en les competències estatals de defensa i seguretat pública (arts. 149.1.4 i 29 CE).

Cal fer notar que tots els casos indicats es refereixen a normes estatals. Això és prou significatiu en la mesura que posa de manifest que ni tan sols l'Estat —que compta amb el conegut cos d'advocats de l'Estat i amb el reconegut Consell d'Estat per al seu assessorament— té la completa certesa de quins són els títols competencials que l'emparen i necessita la col·laboració del Tribunal Constitucional per acabar de fixar-los. Aquest és, doncs, el marc ambigu en què es mouen els actors territorials.

2. L'anàlisi de la doble reforma de la Llei reguladora del Tribunal Constitucional: el Tribunal fa una lectura generosa del text constitucional

L'any 2016 el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat sobre dues modificacions de la seva normativa reguladora que havien reforçat, encara més, el rellevant paper que li corresponia en l'Estat de les autonomies. D'una banda, la Llei orgànica 1/2010, de 19 de febrer, havia modificat les lleis orgàniques del Tribunal Constitucional (LOTIC) i del Poder Judicial, per regular un nou procés constitucional que tenia per objecte el coneixement dels recursos i de les qüestions plantejades per òrgans jurisdiccionals contra les normes forals fiscals dels territoris d'Àlaba, Guipúscoa i Biscaia. Amb aquesta modificació quedaven exclosos del coneixement de la jurisdicció contenciosa administrativa els recursos contra les esmentades normes forals.

D'altra banda, l'any 2015 les Corts Generals van aprovar la Llei orgànica 15/2015, de 16 d'octubre, de reforma de la LOTIC, amb la finalitat d'atribuir al Tribunal Constitucional un seguit de potestats a fi de vetllar per l'execució de les seves resolucions.

Ambdues normes plantejaven fonamentats dubtes sobre la constitucionalitat de la seva regulació, però en tots dos casos el Tribunal rebutja els recursos interposats. Per fer-ho, duu a terme una lectura ampla i generosa de la Constitució, alhora que interpreta de forma magnànima l'abast de la potestat reguladora del legislador orgànic per dotar de contingut la normativa rectora del Tribunal Constitucional, tal com veurem tot seguit.

La primera de les sentències que cal esmentar és la STC 118/2016, de 23 de juny, que desestima els recursos d'inconstitucionalitat interposats pel Consell de Govern i el Parlament de la Comunitat Autònoma de la Rioja, així com el Consell de Govern i les Corts de la Comunitat Autònoma de Castella i Lleó, contra la Llei orgànica 1/2010, de 19 de febrer, que havia establert aquell nou règim processal aplicable a les normes forals fiscals.

Essencialment, es plantejaven dos problemes en la impugnació que havia de resoldre el Tribunal Constitucional: en primer lloc, la constitucionalitat de la regulació d'uns nous processos constitucionals sobre normes reglamentàries —les normes forals fiscals— als quals s'aplicarien les regles procedimentals

aplicables als recursos i a les qüestions d'inconstitucionalitat; en segon lloc, com afectava el nou règim processal al dret a la tutela judicial efectiva dels subjectes que, a partir de l'entrada en vigor de la llei, no estarien legitimats per accionar davant de la justícia constitucional contra les normes forals fiscals, a diferència de la situació anterior en què sí que ho estaven per accionar davant de la jurisdicció contenciosa administrativa.

Pel que fa a la primera problemàtica, la sentència analitza tres aspectes: la possibilitat constitucional de regular nous processos constitucionals, la procedència de sotmetre unes normes reglamentàries al control del Tribunal Constitucional i la compatibilitat del nou règim d'impugnació amb les previsions de l'Estatut d'autonomia del País Basc.

En relació amb el primer aspecte, la sentència raona que els arts. 161 i 163 CE no regulen una llista exhaustiva dels processos constitucionals dels quals pugui conèixer el Tribunal Constitucional, ni de l'art. 162.1 CE es dedueix una llista única de legitimats per acudir a aquest Tribunal en tota classe de processos.

Respecte del segon aspecte, la sentència argumenta que, en la mesura que les normes forals fiscals han estat substituïnt en els territoris històrics les disposicions legislatives de l'Estat en matèria tributària, no es pot formular cap objecció al fet que el legislador orgànic hagi decidit sotmetre aquelles normes forals al mateix mecanisme de control jurisdiccional a què estan sotmeses les disposicions legals de les comunitats autònomes de règim comú i de la Comunitat Foral de Navarra.

En tercer lloc, el Tribunal Constitucional no troba cap contradicció entre la regulació dels nous processos constitucionals i l'Estatut d'autonomia del País Basc que estableix que els actes i acords i les normes reglamentàries emanades dels òrgans executius i administratius del País Basc seran recurribles davant de la jurisdicció contenciosa administrativa (art. 38.3). En aquest punt, el Tribunal afirma que l'atribució a la justícia constitucional del control de constitucionalitat de les normes forals fiscals no està exclouent tot control d'aquestes normes per part dels òrgans de la jurisdicció contenciosa administrativa, ja que quan es plantegin problemes que no traspassin el llindar de la legalitat ordinària qui estigui proveït d'un interès legítim les podrà impugnar davant d'aquells òrgans.

Respecte de la segona de les problemàtiques analitzades en la sentència, el Tribunal Constitucional sosté que la nova regulació no produeix una afectació il·legítima en el dret a la tutela judicial efectiva dels titulars de drets i interessos legítims eventualment afectats per les normes forals, per dues raons: d'una banda, una part del control d'aquestes normes segueix corresponent als òrgans de la jurisdicció contenciosa administrativa; de l'altra, el Tribunal Constitucional pot efectuar un control suficient per brindar una tutela materialment equivalent a aquella que pot atorgar la jurisdicció contenciosa administrativa. Respecte de les comunitats autònomes —fonamentalment, les limítrofes— a les quals es priva de la possibilitat d'impugnar les normes forals fiscals pel fet de no tenir legitimació per promoure recursos d'inconstitucionalitat, la sentència afirma que es tracta d'una opció legítima del legislador perquè no manca de raonabilitat —ja que procura remeiar el dèficit de protecció constitucional de la foralitat basca en atenció als fins que la disposició adicional primera CE empara—, ni tampoc està falta de proporcionalitat —en no convertir les normes forals fiscals en immunes a tota classe de control jurisdiccional.

Com a apunt final, cal fer dos comentaris. Primer, la STC 118/2016 posa de manifest la gran amplitud en què es pot moure el legislador orgànic a l'hora de regular la normativa processal a què s'ha d'ajustar l'activitat del Tribunal Constitucional, llibertat que contrasta amb el limitat espai en què s'ha de moure aquest mateix legislador orgànic en altres àmbits materials com quan li correspon aprovar la regulació d'un Estatut d'autonomia, tal com es va fer palès amb la STC 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya. Segon, la sentència suposa la consolidació de la nota de bilateralitat que caracteritza el règim de concert, en la mesura que les normes forals que l'implementen no podran ser qüestionades, en tota la seva extensió, davant de l'ordre contenciós administratiu, per les persones i institucions que siguin titulars d'interessos que en resultin afectats.

Les altres dues sentències que cal comentar a continuació són les SSTC 185/2016, de 3 de novembre, i 215/2016, de 15 de desembre, que resolen, respectivament, els recursos d'inconstitucionalitat interposats pels governs basc i català contra la Llei orgànica 15/2015, de 16 d'octubre, de reforma de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional (LOTIC), per a l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional com a garantia de l'Estat de dret.

Una primera observació que és oportú fer respecte d'aquestes dues sentències té un caràcter estrictament processal, però està dotada d'un notable simbolis-

me. Es tracta del fet que el Tribunal resolgui, en primer lloc, el recurs plantejat pel Govern basc, malgrat que tant en els antecedents parlamentaris com en el procediment seguit davant de la Comissió de Venècia del Consell d'Europa³ es va posar de manifest que el motiu de l'aprovació d'aquesta llei raïa en la necessitat de fer front a les iniciatives plantejades per les institucions catalanes vinculades al dret de decidir del poble de Catalunya. De fet, es tractava d'una norma que, malgrat que, *de iure*, presentava una vocació de generalitat, *de facto* naixia amb un cert esperit de llei singular destinada a operar respecte d'una controvèrsia política específica.

Tot i això —i malgrat que el recurs català havia estat interposat abans que el plantejat pel Govern basc—, el Tribunal Constitucional resol en primer lloc aquesta darrera impugnació. És cert que aquest ordre de prioritització en la resolució dels recursos d'inconstitucionalitat no infrugia la normativa processal constitucional, però no deixa de ser sorprenent que, davant dels dos factors anteriorment indicats, es posposés el coneixement del recurs interposat pel Govern de Catalunya, i més si es té en compte que en la STC 185/2016 —resolutòria del recurs basc— el Tribunal assenyala de forma reiterada que aquest recurs presenta un dèficit d'argumentació. A més, tampoc en la STC 215/2016 es fa cap referència a la controvèrsia política entre Catalunya i l'Estat espanyol que està en l'origen de l'aprovació de la Llei orgànica 15/2015. Semblaria, doncs, que la *mesura, ferma i coneixement* amb què el Tribunal Constitucional afirma actuar en la resolució de les iniciatives de les institucions catalanes vinculades al dret a decidir del poble de Catalunya que són impugnades per les institucions estatals (interlocutòries 141/2016, de 19 de juliol, i 170/2016, de 6 d'octubre), es transforma en indiferència i llunyania quan s'inverteixen els termes, i són les actuacions estatals les impugnades per la Generalitat de Catalunya.⁴

3. En el posicionament expressat per la representació del Govern espanyol, s'hi indica: "Furthermore, the Autonomous Government of Catalonia gave worrying signs of lack of respect to the Spanish Constitution when it promoted—eluding the requirements set for a referendum by article 92 of the Constitution—a so called «consultation» about independence from Spain among "Catalonian men and women and those residing in Catalonia". The Constitutional Court suspended the consultation in an interim order of 4th November 2014. But the Catalanian Government disobeyed that suspension. The Constitutional Court finally declared such consultation to be unconstitutional in its nº 138/2015 judgment, of 11th June. That is why the Spanish legislative power, in a responsible exercise of its democratic legitimacy, considered that those needs had to be urgently addressed, not being the social debate which might arise a stumbling block to unduly deter or differ the task".

4. La STC 215/2016 sosté que les raons d'entrar a resoldre en primer lloc el recurs del Govern Basc descansaven en el fet que aquest —a diferència del recurs de la Generalitat de Catalunya—

Ambdues sentències desestimen els recursos plantejats contra la Llei orgànica 15/2015, i ho fan amb uns criteris força discutibles, com posen de manifest els vots particulars que s'hi formulen. Dues són les pautes generals en què es fonamenta l'anàlisi del Tribunal: en primer lloc, com ja s'ha dit, l'àmplia llibertat de què gaudeix el legislador orgànic per aprovar la normativa reguladora del Tribunal Constitucional, i en segon lloc, el caràcter abstracte del control que porta a terme el Tribunal, que comporta que l'anàlisi de constitucionalitat s'hagi de desvincular de qualsevol consideració concreta sobre l'aplicació de les noves mesures.

Totes dues pautes ja apunten que l'àbast del control de constitucionalitat que el Tribunal entén que ha de dur a terme sobre la reforma de la LOTC presenta unes limitacions clares. D'una banda, la *llibertat del legislador orgànic* porta com a conseqüència —per al Tribunal— que l'àbast del control de constitucionalitat que ha de dur a terme s'ha de limitar als supòsits en què hi ha un conflicte evident i insalvable entre la LOTC i el text constitucional. Aquest plantejament és certament discutible, perquè no sembla raonable que el control de constitucionalitat sobre la LOTC, que, *ex constitutione*, correspon al Tribunal admeti una modulació *a la baixa*, però ja fa albirar la dificultat que els plantejaments dels recursos puguin tenir una acollida favorable.

D'altra banda, el caràcter abstracte de l'anàlisi de constitucionalitat permet que el Tribunal defugui entrar a considerar, amb detall, alguns temes de dubtosa constitucionalitat com ara l'eventual suspensió de funcions de càrrecs o autoritats polítiques autonòmiques, o l'àbast que pot tenir una execució substitutòria per part del Tribunal Constitucional i la seva eventual incidència en l'ordre de distribució de competències. Pel Tribunal, la viabilitat i constitucionalitat de qualsevol mesura concreta d'execució serà examinada quan aquesta sigui sol·licitada o el Tribunal es plantegi la seva adopció. La conseqüència d'aquest posicionament és que no existeixen unes pautes mínimes sobre els límits que pot tenir l'aplicació de les mesures indicades, que se situen en un terreny incert i inexplorat.

Passant a l'anàlisi dels aspectes substantius de la reforma de la LOTC, la sentència rebutja que l'atribució de facultats al Tribunal a fi de vetllar per

denunciava la desnaturalització del model de justícia constitucional. Es tracta d'un argument "formal" que no sembla de prou entitat per posposar el coneixement del recurs del Govern català en el marc de la controvèrsia política en què aquest se situava.

l'execució de les seves resolucions suposi una desnaturalització del model de jurisdicció constitucional. En primer lloc, perquè la titularitat de la potestat d'executar les seves resolucions és un component essencial de la funció jurisdiccional del Tribunal. En segon lloc, perquè la manca de previsió constitucional no pot interpretar-se com un desapoderament al Tribunal de la potestat d'executar i vetllar pel compliment de les seves resolucions.

Les sentències també descarten tots els retrets que es formulen a les noves mesures. Pel Tribunal, les multes coercitives (art. 92.4.a LOTC) i les mesures de suspensió de funcions d'autoritats o empleats públics de l'Administració responsable de l'incompliment (art. 92.4.b LOTC) no tenen naturalesa sancionadora, atès que les multes coercitives s'inscriuen en l'àmbit de l'autotutela executiva de l'Administració, mentre que la mesura de suspensió de funcions no té la funció d'infligir un càstig davant d'un comportament antijurídic, sinó facilitar l'execució de les resolucions del Tribunal mitjançant la remoció de qui n'obstaculitza l'observança. El Tribunal també descarta que la mateixa mesura de suspensió de funcions (art. 92.4.b LOTC) i la facultat d'adoptar mesures *inaudita parte* (art. 92.5 LOTC) constitueixin mecanismes de control de l'Estat sobre les comunitats autònomes, sinó que les considera orientades a garantir l'efectivitat de les seves resolucions. Finalment, la sentència raona que la mesura d'execució substitutòria que el Tribunal pot adoptar per instar el compliment de les seves resolucions (art. 92.4.c LOTC) no implica que l'Estat substitueixi la comunitat autònoma en l'exercici de les seves competències, i, en qualsevol cas, la seva aplicació mai podrà donar lloc a l'alteració de la posició institucional de l'Estat i de les comunitats autònomes.

El Tribunal rebutja, doncs, totes les denúncies d'inconstitucionalitat que contenen els recursos interposats. No obstant això, la reforma de la LOTC segueix plantejant ombres i dubtes que no s'esvaeixen precisament si hom recorda que la llei aprovada no és fruit d'una reflexió temperada, sinó d'una decisió fulminant que, malgrat el seu teòric caràcter generalista, s'adopta per donar resposta a una problemàtica política concreta com és el procés endegat per les institucions catalanes per fer efectiu el dret a decidir del poble de Catalunya.

L'atribució de les noves facultats d'execució al Tribunal, que neixen focalitzades en la resolució de controvèrsies territorials, suposa allargar la intervenció del Tribunal més enllà de l'anàlisi de la constitucionalitat que hagi dut a terme respecte de la disposició o acte emanat d'un poder públic territorial. D'ara en endavant, quan se susciti un incident d'execució, el Tribunal també haurà de

valorar la conducta posterior d'aquest poder públic, la qual cosa el pot fer entrar de ple en un debat polític ocult sota les aparences d'un debat jurisdiccional. D'aquesta manera, el Tribunal se situarà en el centre de la controvèrsia política i, amb això, la seva imatge de jutge neutral pot ressentir-se. A més, les mesures que pot adoptar el Tribunal, que afectaran normalment càrrecs electes i de representació política —així s'ha posat de manifest en les ITC 141 i 170/2016— són d'una contundència tan extraordinària (suspensions, execució substitutòria, responsabilitats penals) que semblen més pròpies d'un procediment coercitiu excepcional, com el regulat en l'article 155 CE, que no pas d'un procediment jurisdiccional que, en qualsevol cas, també ha de respectar el conjunt de valors, regles i principis protegits per la normativitat pròpia del text constitucional.⁵

En darrer lloc, cal assenyalar que els dubtes que planteja l'atribució de poders al Tribunal Constitucional per vetllar per l'execució de les seves resolucions també s'ha posat de manifest en el Dictamen de la Comissió de Venècia, adoptat a la sessió plenària de 10 i 11 de març de 2017, sobre la Llei orgànica 15/2015. En aquest Dictamen, la Comissió discrepa d'alguns aspectes de la nova regulació fins al punt que no recomana que determinades funcions —com ara la possibilitat d'imposar multes coercitives o de suspendre, en les seves funcions, autoritats o empleats públics— siguin atribuïdes al Tribunal Constitucional.⁶

5. No és sobrer recordar tampoc que les facultats atribuïdes al Tribunal neixen aparentment esbiaixades, ja que el redactat de la llei sembla centrar-se, de manera unidireccional, en l'eventual incompliment de les resolucions constitucionals per actors aliens a l'Estat, atès que es dona un paper preponderant al Govern de l'Estat en l'execució substitutòria de les resolucions o en l'impuls del procediment *inaudita parte*.

6. El Dictamen de la Comissió assenyala: “76. However, another serious concern against attributing to the Constitutional Court the task of executing its own decisions is that the Court has to take these measures—coercive penalty payments and suspension of officials—in a situation where the Court is already facing a refusal to execute its decisions. It is not unlikely that the person refusing the execution will also refuse to pay the penalty or ignore the suspension and continue exercising his or her office. This could challenge the authority of the Constitutional Court and, in turn, that of the Constitution itself. 77. In such a case, other state bodies should step in, in order to defend the Constitution and the Constitutional Court. The attribution of the power of execution of its decisions to the Constitutional Court may seem as an increase of power at first sight. However, the division of competences of adjudicating on the one hand, and of executing its results, strengthens the system of checks and balances as a whole, and in the end, also the independence of the Constitutional Court. 78. The Venice Commission does not recommend that these powers be attributed to the Constitutional Court. However, in the light of the absence of common European standards in this field, the introduction of such powers does not contradict such standards.”

3. Els pronunciaments del Tribunal Constitucional sobre l'activitat del Parlament de Catalunya relacionada amb el dret a decidir del poble de Catalunya

L'any 2016 el Tribunal Constitucional ha adoptat diversos pronunciaments, notablement rellevants, en relació amb diverses iniciatives endegades pel Parlament de Catalunya que, en determinats aspectes, es podrien considerar relacionades, indirectament o directament, al procés pel dret a decidir del poble de Catalunya impulsat pel propi Parlament de Catalunya. Els pronunciaments del Tribunal —adoptats per unanimitat— es poden agrupar de la manera següent: una primera sentència té per objecte els manaments, establerts per una llei de mesures que s'adreçaven al Govern de Catalunya per dur a terme determinades actuacions de caràcter planificador i de recollida d'informació; un segon grup inclou dues resolucions mitjançant les quals el Tribunal aplica les noves facultats d'execució de què disposa per vetllar pel respecte a les seves resolucions; finalment, un tercer bloc de sentències se situen en l'àmbit estricte dels procediments parlamentaris i de l'eventual afectació del *ius in officium* de què són titulars els diputats.

La primera de les resolucions que destacarem, doncs, és la STC 128/2016, de 7 de juliol, els raonaments de la qual enllacen amb un àmbit singularment destacat, com és la possibilitat que les institucions catalanes puguin dur a terme actuacions adreçades a objectius polítics que no tinguin cabuda en l'ordenament constitucional.

Aparentment la STC 42/2014, de 25 de març, relativa a la Resolució 5/X del Parlament de Catalunya, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya, havia deixat la porta oberta a la possibilitat que els poders públics poguessin realitzar activitats adreçades a *preparar i defensar* concepcions que pretenguessin modificar el fonament de l'ordre constitucional, sempre que aquestes activitats es realitzessin sense vulnerar els principis democràtics, els drets fonamentals o la resta de mandats constitucionals, i l'intent de la seva consecució efectiva es realitzés en el marc dels procediments de reforma de la Constitució.

No obstant això, la STC 128/2016, de 7 de juliol —que resol el recurs d'inconstitucionalitat del president del Govern de l'Estat contra els articles 69 i 95, i les disposicions addicionals vint-i-dosena a vint-i-sisena, de la Llei de

Catalunya 3/2015, d'11 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives—, sembla haver aplicat de manera tan estricta aquest plantejament que, a la pràctica, ha conduït a restringir la possibilitat de dur a terme aquelles activitats de *preparació i defensa* de concepcions que cerquessin el canvi de l'ordre constitucional.

Les disposicions addicionals esmentades incorporaven determinats manaments al Govern per a l'aprovació d'un pla director de l'Administració tributària de Catalunya (disposició addicional vint-i-dosena); l'elaboració d'un inventari del patrimoni de les administracions públiques de Catalunya (vint-i-tresena), d'un catàleg d'infraestructures estratègiques (vint-i-quatrena) i d'un avantprojecte de llei de creació de l'Agència Catalana de Protecció Social; l'aprovació d'un pla director de protecció social (vint-i-cinquena), i, finalment, la presentació d'un pla director relatiu als sectors de l'energia, de les telecomunicacions i els sistemes d'informació i del transport ferroviari (vint-i-sisena).

La problemàtica que plantejaven aquestes disposicions consistia que es podia arribar a interpretar que algunes de les seves previsions no es limitaven al vigent marc competencial aplicable a la Generalitat de Catalunya, sinó que plantejaven eventuais i futures assumpcions competencials.

Davant d'aquesta possible interpretació, el Tribunal afirma que un legislador pot legítimament disposar a partir de les competències assignades pel bloc de la constitucionalitat, però no en atenció a qualsevol hipotètica Constitució futura o sobre la base de determinacions que escapen a la disposició de les comunitats autònomes, com ara les previsions de l'art. 150.2 CE. D'acord amb aquest raonament, la sentència declara la inconstitucionalitat i nul·litat de les disposicions relatives a l'elaboració del Pla director de l'Administració tributària de Catalunya —que preveia una eventual assumpció de noves funcions i competències tributàries—; a la presentació d'un pla director que plantegés un model de polítiques de competència i de regulació dels sectors de l'energia, de les telecomunicacions i els sistemes d'informació i del transport ferroviari, així com d'un marc normatiu que s'inspirés en el dret de la Unió Europea, i, en darrer lloc, a l'elaboració d'un Catàleg d'infraestructures estratègiques de Catalunya.⁷

7. En canvi, mitjançant la tècnica interpretativa la sentència declara la constitucionalitat de les disposicions que preveïen l'elaboració d'un inventari del patrimoni, actius i passius de

És important remarcar el matís en què posa especial èmfasi la sentència per fonamentar la declaració d'inconstitucionalitat: el fet que ni en els preceptes ni en el preàmbul de la Llei impugnada no hi havia cap indicatiu d'una hipotètica previsió d'una iniciativa en pro de la reforma de la Constitució, o d'altres normes subordinades a aquesta. Així doncs, el requisit a què feia referència la STC 42/2014, que l'intent de la consecució efectiva de l'objectiu polític de modificació de l'ordre constitucional es realitzés *en el marc dels procediments de reforma de la Constitució*, operaria no només com una exigència que s'ha de tenir en compte per implementar *de iure* —amb plens efectes jurídics— aquell objectiu, sinó també com un requeriment que s'ha de fer constar expressament, de forma prèvia i preventiva, en la realització de qualsevol activitat de *preparació i defensa* d'aquell objectiu polític.

En qualsevol cas, semblaria que aquest plantejament del Tribunal empararia la constitucionalitat d'una regulació autonòmica que plantegés nous marcs competencials que se situessin més enllà de les previsions constitucionals, sempre que s'hi introduís una clàusula en el sentit apuntat a la sentència.

El següent bloc de pronunciaments són, com s'ha dit, una manifestació de l'aplicació pràctica de les noves funcions d'execució atribuïdes al Tribunal Constitucional per la Llei orgànica 15/2015. Cal fer esment, en tal sentit, en primer lloc de la Interlocutòria (ITC) 141/2016, de 19 de juliol, que estima l'incident d'execució de la STC 259/2015, de 2 de desembre, promogut pel Govern de la nació en relació amb la Resolució 5/XI del Parlament de Catalunya, de 20 de gener de 2016, que creava la Comissió d'Estudi del Procés Constituent.

Malgrat que el Tribunal afirma, en la interlocutòria, que la creació d'una comissió parlamentària d'estudi, i el desenvolupament de la seva activitat de naturalesa prospectiva, ha de ser analitzada des del tradicional paràmetre de constitucionalitat que determina que les meres propostes subjectes a examen i discussió no poden considerar-se inconstitucionals, la sentència modula bruscament aquest plantejament tot sostenint que, en el cas examinat, aquesta doctrina s'ha d'entendre subordinada a les especials circumstàncies

les administracions públiques de Catalunya i la seva valoració —sempre que s'entengui que no afecta el patrimoni de l'Administració de l'Estat a Catalunya o dels ens locals catalans—, i la formulació d'un avantprojecte de llei de creació de l'Agència Catalana de la Protecció Social —sempre que s'interpreti que no preveu l'assumpció de competències que actualment són de titularitat estatal.

concurrents. Semblaria que, des de l'adopció per part del Parlament de Catalunya de la Resolució 1/XI sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015 —declarada inconstitucional i nul·la per la STC 259/2015—, el Tribunal opera a partir d'una presumpció d'inconstitucionalitat de les iniciatives de les institucions catalanes que puguin interpretar-se com a vinculades a l'esmentada Resolució o, en general, a l'aprofundiment de l'autogovern de Catalunya.

En tal sentit, el Tribunal aprecia que els àmbits assignats a aquesta comissió parlamentària ofereixen un alt grau de semblança amb algun dels elements integrants de l'anomenat procés constituent en la Resolució del Parlament de Catalunya 1/XI. D'acord amb això, la sentència entén que la creació de la comissió podria ser entesa com un intent de donar aparença de validesa a l'esmentat procés, la qual cosa és suficient, a criteri del Tribunal, perquè hagi d'estimar-se l'incident d'execució.

No obstant això, la interlocutòria no declara la nul·litat de la resolució parlamentària en la mesura que el Tribunal entén que la comissió creada seria susceptible de ser dirigida a un objecte consistent en l'anàlisi de les diferents alternatives possibles per realitzar la reforma constitucional necessària per satisfer una pretensió política. En la mateixa interlocutòria, però, el Tribunal afirma haver conegut les conclusions aprovades per la comissió parlamentària, i tot avançant, d'ofici, un judici de constitucionalitat, constata que el seu contingut contravé els mandats de respecte pel marc constitucional a què fa referència la resolució, per la qual cosa adverteix que els obligats a complir-los han de tenir en compte aquesta apreciació, alhora que recorda que el Parlament ha de vetllar perquè la seva actuació es desenvolupi en el marc de la Constitució. Sobre aquesta base, la part decisòria de la interlocutòria adverteix els poders implicats i els seus titulars, especialment la Mesa del Parlament de Catalunya, del seu deure d'impedir qualsevol iniciativa que suposés ignorar els mandats enunciats.

La segona de les interlocutòries d'execució a les quals cal fer esment està vinculada a l'anterior en la mesura que té per objecte les conclusions de la Comissió d'Estudi del Procés Constituent que era objecte de la ITC 141/2016, de 19 de juliol. Es tracta de la ITC 170/2016, de 6 d'octubre, que té per objecte la Resolució del Parlament de Catalunya 263/XI, de 27 de juliol de 2016, per la qual es ratifiquen l'informe i les conclusions de la Comissió d'Estudi del Procés Constituent.

La ITC 170/2016, de 6 d'octubre, es redacta en termes d'una extraordinària contundència tot afirmant, d'entrada, que el Tribunal s'enfronta a l'objectiva oposició d'un poder públic als pronunciaments continguts en la STC 259/2015, en la mesura que la Resolució 263/XI desatén els pronunciaments derivats d'aquesta sentència.

El Tribunal entén que, mitjançant l'aprovació d'aquestes conclusions, el Parlament de Catalunya dona continuïtat a l'objectiu proclamat per la Resolució 1/XI —anul·lada per la STC 259/2015— d'obertura d'un “procés constituent a Catalunya” encaminat a la “desconnexió de l'Estat espanyol” i a la “creació de la futura constitució catalana i de l'estat català independent en forma de república”, fet que suposa intentar una “inacceptable via de fet” per reformar la Constitució al marge d'aquesta o d'aconseguir la seva ineficàcia pràctica. Conseqüentment, la interlocutòria declara la nul·litat de la resolució parlamentària.

Però la part dispositiva de la interlocutòria no es limita a declarar aquesta nul·litat, sinó que recorre —d'una forma encara més *intensiva* que la ITC 141/2016— a les noves facultats d'execució atribuïdes al Tribunal Constitucional. En primer lloc, també formula un advertiment, però aquest cop adreçat a membres del legislatiu i de l'executiu català.⁸ En segon lloc, el Tribunal ho trasllada al Ministeri Fiscal perquè, si ho considera procedent, exerceixi accions penals per la responsabilitat en què hagués pogut incórrer la presidenta del Parlament de Catalunya permetent que es votés en el Ple l'alteració de l'ordre del dia sol·licitada per dos grups parlamentaris, cosa que va donar lloc a la ratificació mitjançant la Resolució 263/XI de les conclusions aprovades per la Comissió d'Estudi del Procés Constituent.

Definitivament, doncs, la controvèrsia política inherent als conflictes plantejats davant el Tribunal Constitucional puja un graó més en la seva judicialització: si fins aquell moment la mateixa intervenció del Tribunal Constitucional comportava, per si mateixa, atribuir a la jurisdicció constitucional la facultat diriment per resoldre, en termes de legalitat constitucional, una profunda

8. En concret, a la presidenta i als altres membres de la Mesa del Parlament, al secretari general del Parlament, així com al president i altres membres del Consell de Govern de la Generalitat de Catalunya, advertint-los del seu deure d'abstenir-se de realitzar qualsevol actuacions tendents a donar compliment a la Resolució 263/XI, així com del seu deure d'impedir o paralitzar qualsevol iniciativa, jurídica o material, que directament o indirecta pretengui o suposi ignorar o eludir la nul·litat acordada de la resolució.

controvèrsia política entre dos actors territorials que afectava els fonaments del mateix ordre constitucional, la intervenció del Ministeri Fiscal, a instàncies del Tribunal Constitucional, acabava suposant l'intent de resoldre en termes de dret penal aquella contesa d'origen polític.

La resta de sentències que cal esmentar resolen diversos recursos d'empara formulats per parlamentaris catalans i analitzen el compliment dels requeriments establerts en el Reglament del Parlament de Catalunya amb relació a dos procediments impulsats en el si del Parlament de Catalunya.

Un primer grup de sentències està constituït per les sentències 107, 108 i 109/2016, de 7 de juny, que estimen parcialment els recursos d'emparament presentats per diferents diputats del Parlament de Catalunya (dels grups parlamentaris de Ciutadans, Socialista i Popular) formulats contra diversos acords de la Mesa i de la Presidència del Parlament⁹ que van permetre la tramitació i aprovació final de la Resolució del Parlament de Catalunya 1/XI, de 9 de novembre de 2015, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 setembre 2015, que, com s'ha dit, va ser anul·lada per raons de fons per la STC 259/2015, de 2 de desembre.

De les tres sentències esmentades destacarem, en primer lloc, la reafirmació de la doctrina constitucional segons la qual les facultats de les meses de les assemblees, amb vista a la qualificació i admissió a tràmit d'iniciatives parlamentàries, ho són a efectes de controlar la viabilitat formal de les iniciatives presentades, de manera que les meses no han d'inadmetre propostes a causa de la suposada inconstitucionalitat del seu contingut. Aquest principi només consent —raona la sentència— una molt limitada excepció en cas que es formulin propostes la contradicció amb el dret o la inconstitucionalitat de les quals fossin palmàries i evidents.

9. En concret, la Resolució de la Mesa de 27 d'octubre de 2015, per la qual es va admetre a tràmit la "proposta de resolució sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals"; la resolució de la Presidència de la Cambra, de 2 de novembre de 2015, mitjançant la qual es va convocar a la Junta de Portaveus a fi que fos escoltada abans de decidir sobre les peticions de reconsideració presentades davant aquella admissió a tràmit, i, finalment, la Resolució de la Mesa de 3 de novembre de 2015, per la qual es van desestimar les peticions de reconsideració.

En segon lloc, les sentències estimen que la sol·licitud de reconsideració de la decisió de la Mesa per la qual es va admetre a tràmit la “proposta de resolució sobre l’inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals” no va ser correctament tramitada, en la mesura que l’audiència a la Junta de Portaveus —audiència necessària per resoldre la petició de reconsideració— es va fer quan encara faltava per nomenar un dels seus membres, ja que mancava per constituir un grup parlamentari que havia de nomenar el seu representant a la Junta. D’acord amb això, el Tribunal entén que el dret dels diputats a constituir grup parlamentari, integrat en el dret fonamental de l’art. 23.2 CE, havia estat desconegut pels òrgans rectors del Parlament català.

El segon grup de sentències el conformen les SSTC 224 i 225/2016, de 19 de desembre, que estimen els recursos d’empara formulats per diputats dels grups parlamentaris Socialista i de Ciutadans del Parlament de Catalunya contra els acords de la Mesa del Parlament de Catalunya mitjançant els quals es va admetre a tràmit la sol·licitud dels grups parlamentaris de Junts pel Sí i de la CUP-Crida Constituent, de creació de tres ponències parlamentàries conjuntes per a l’elaboració de tres proposicions de llei: integral de protecció social catalana, del règim jurídic català i de l’Administració tributària catalana.

Les sentències raonen que les ponències parlamentàries conjuntes, previstes en els articles 126 i 127 del Reglament del Parlament, regulen una especialitat dins el procediment legislatiu relativa a la iniciativa per promoure l’elaboració conjunta de proposicions de llei de desenvolupament bàsic de l’Estatut, que, d’acord amb l’art. 62.2 EAC, només són les que regulen directament les matèries esmentades en els articles 2.3, 6, 37.2, 56.2, 67.5, 68.3, 77.3, 79.3, 81.2 i 94.1 de l’Estatut, llista de preceptes que configura un *numerus clausus*. El Tribunal entén que les matèries objecte de les tres ponències conjuntes no s’insereixen en cap dels àmbits a què fa referència l’esmentat art. 62.2.

Sobre aquesta base, les sentències conclouen que els acords vulneren, també, el dret fonamental dels diputats de l’art. 23.2 CE, en la mesura que veuen afectada la seva llibertat d’iniciativa legislativa en veure’s forçats, en contra del que preveuen l’Estatut i el Reglament parlamentari, a formar part d’un procediment legislatiu especial que no promouen, que els obliga a participar en tres ponències redactores l’objecte de les quals no comparteixen perquè

no corresponen a la via legalment prevista, i l'activitat parlamentària de la qual es veu restringida en totes les fases del procediment, incloent-hi la de la seva aprovació definitiva, sense que concorrin els pressupòsits que legitimin aquesta restricció.

4. Dos criteris de resolució dels processos constitucionals

4.1. El criteri economicista

En el període analitzat, una part notable dels processos que resolen controvèrsies competencials presenta un rerefons econòmic, com ha succeït en els anys precedents, en què han arribat al Tribunal controvèrsies sobre disposicions vinculades a la situació de crisi econòmica. En tal sentit, és especialment destacable la utilització freqüent per part del Tribunal Constitucional del principi d'estabilitat pressupostària de l'art. 135 CE com a paràmetre de constitucionalitat de les disposicions estatals i autonòmiques examinades, al qual se sumen, com a arguments de fons complementaris, la necessitat de contenir la despesa pública i d'assolir la sostenibilitat dels comptes públics, i l'obligació de complir amb els compromisos internacionals assumits per l'Estat espanyol. Això comporta que el Tribunal resol moltes de les controvèrsies competencials fonamentant-se en el que es podria anomenar *criteri economicista*, en virtut del qual les disposicions estatals i autonòmiques són analitzades des de la perspectiva del compliment dels objectius d'austeritat financera i de sostenibilitat dels comptes públics, que apareixen estretament vinculats al principi d'estabilitat pressupostària. És més, aquest criteri *economicista*, en actuar com a paràmetre de constitucionalitat, també contribueix a definir l'abast dels títols competencials estatals, que veuen eixamplats els seus marges materials, especialment en l'àmbit de la normativa bàsica.

Aquests pronunciaments constitucionals, en què el factor econòmic es converteix en un element d'extraordinària rellevància en la resolució de la controvèrsia plantejada, se situen en àmbits diversos com ara l'educació, el règim local, el règim energètic, el finançament autonòmic i el sistema d'atenció a la dependència.

Un primer i rellevant exemple del que s'acaba d'exposar el constitueixen les diferents sentències que resolen els recursos d'inconstitucionalitat interpo-

sats contra el Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu (SSTC 26/2016, de 18 de febrer; 54/2016, de 17 de març; 66/2016, de 14 d'abril; 67/2016, de 14 d'abril; 68/2016, de 14 d'abril, i 84/2016, de 28 d'abril). Així, d'una banda, la situació de necessitat extraordinària i urgent que fonamenta la utilització del decret llei queda justificada, a ulls del Tribunal, per la necessitat excepcional de corregir el dèficit públic, derivada dels compromisos de consolidació fiscal assumits per Espanya. De l'altra, diverses mesures establertes a la disposició impugnada són justificades pel Tribunal basant-se en motivacions com ara la “racionalització de la despesa educativa” (mesura de flexibilització del nombre màxim d'alumnes per aula en els centres docents públics i concertats) o la “reducció de la despesa pública” (mesura consistent en la regulació del règim de dedicació docent dels professors universitaris de categoria funcional).

En matèria de règim local, la STC 41/2016, de 3 de març, que resol el recurs d'inconstitucionalitat formulat per l'Assemblea d'Extremadura contra diversos preceptes de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, també palesa clarament en quina mesura el principi d'estabilitat pressupostària —i, com a mecanisme per assolir-lo, la necessitat de reduir o racionalitzar la despesa pública— ha esdevingut un criteri de confirmació de la validesa constitucional de les disposicions estatals, per damunt d'altres principis constitucionals i, fins i tot, del mateix sistema de distribució competencial. Així es reflecteix en l'acceptació de la constitucionalitat de diverses mesures establertes en la llei; per exemple, la previsió de la supressió d'entitats locals menors o la seva conversió en “formes d'organització desconcentrada” quan no presentin els seus comptes a la comunitat autònoma —la sentència raona que constitueix una mesura que persegueix estalviar diners públics i facilitar el compliment dels mandats constitucionals d'eficiència, eficàcia i estabilitat pressupostària—. També la reordenació de les relacions interadministratives de cooperació, que limiten la creació de mancomunitats, és valorada pel Tribunal com una previsió que pretén evitar els riscos que la proliferació de mancomunitats suposa per als principis d'eficàcia (art. 103.1 CE), eficiència en la despesa pública (art. 31.2 CE) i estabilitat financera (art. 135 CE). Igualment, la configuració de la delegació de competències com una tècnica de reducció de costos en la gestió de les competències autonòmiques i estatals respon, a criteri del Tribunal, als mateixos principis d'eficàcia de l'actuació administrativa, eficiència en la despesa pública i estabilitat pressupostària.

En l'àmbit energètic, trobem un tercer exemple de la utilització del *factor econòmic* com a element central o coadjuvant de la resolució dels processos constitucionals. Així, el Tribunal Constitucional, en analitzar la constitucionalitat de la Llei 24/2013, de 26 de desembre, del sector elèctric, posa èmfasi en la finalitat que aquesta persegueix d'assegurar la sostenibilitat econòmica i financera del sistema, tant amb caràcter general (STC 32/2016, de 18 de febrer) com pel que fa, específicament, a la regulació de les instal·lacions d'autoconsum d'energia elèctrica (SSTC 60/2016, de 17 de març, i 72/2016, de 14 d'abril). Més concretament, pel que fa a aquest tipus d'instal·lacions, el Tribunal vincula la seva regulació a la sostenibilitat econòmica del sistema elèctric en el seu conjunt (STC 205/2016, d'1 de desembre), mentre que l'establiment d'un nou règim retributiu per a les instal·lacions de producció d'energia elèctrica a partir de fonts d'energia renovable, cogeneració i residus¹⁰ obeeix al criteri d'interès general de la sostenibilitat del règim econòmic del sector elèctric (SSTC 29/2016, de 18 de febrer, i 30/2016, de 18 de febrer). Finalment, les mesures previstes en la normativa estatal per garantir el subministrament elèctric als consumidors vulnerables, consistents en la bonificació de part del preu (arts. 45 de la Llei del sector elèctric i 57 de la Llei del sector dels hidrocarburs), suposen, per al Tribunal, una opció per un model que se situa en el marc de la sostenibilitat econòmica i financera del sistema elèctric i gasista (STC 62/2016, de 17 de març).

També en l'àmbit del finançament autonòmic es pot trobar una altra manifestació de la utilització del principi d'estabilitat pressupostària com a criteri de determinació de la conformitat constitucional d'un mecanisme amb tanta incidència en l'autonomia financera autonòmica com és la retenció, per part de l'Estat, de recursos del sistema de finançament de les comunitats autònomes per pagar directament els deutes que aquestes tinguin amb els seus proveïdors. El Tribunal —STC 101/2016, de 25 de maig— entén que aquest mecanisme de retenció —introduït per la Llei orgànica 9/2013, de 20 de desembre, de control del deute comercial al sector públic— constitueix un límit legítim en l'autonomia financera autonòmica que respon a la consecució d'un fi constitucionalment consagrat com és l'estabilitat pressupostària, mantenint un nivell d'endeutament suportable i de morositat acceptable.

10. Regulat al Reial decret llei 9/2013, de 12 de juliol, pel qual s'adopten mesures urgents per garantir l'estabilitat financera del sistema elèctric.

El darrer exemple que comentarem és especialment significatiu i es refereix a les actuacions públiques d'atenció a la dependència. En aquest àmbit, durant l'any 2016 el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat sobre el canvi de règim jurídic del sistema d'assistència a la dependència que, entre altres aspectes, ha suposat la modificació del calendari d'aplicació progressiva de la Llei d'atenció a la dependència i la suspensió dels convenis amb què l'Administració de l'Estat finançava el segon nivell de protecció.

El Tribunal declara la constitucionalitat del nou calendari per a l'efectivitat del reconeixement de les situacions de dependència i del consegüent accés a les prestacions i serveis que se'n deriven, tot associant-lo tant a la correcció del dèficit públic i als principis de sostenibilitat, estabilitat i suficiència, com a la prioritització en l'atenció a les persones dependents amb majors necessitats d'atenció (SSTC 18/2016, de 4 de febrer, i 99/2016, de 25 de maig). D'altra banda, les sentències vinculen la suspensió dels convenis mitjançant els quals l'Administració de l'Estat finançava el segon nivell d'atenció a la dependència a la necessitat que l'Estat conjugui un equilibri entre la cobertura universal de les prestacions, la suficiència de l'atenció que s'ofereix i la mateixa sostenibilitat financera del sistema d'atenció a la dependència (SSTC 18/2016, de 4 de febrer; 99/2016, de 25 de maig, i 179/2016, de 20 d'octubre).

Un aspecte que és especialment significatiu d'aquestes sentències que analitzen les potestats estatals i autonòmiques en matèria d'atenció a la dependència és la funció que, a criteri del Tribunal Constitucional, cal atribuir als principis rectors de la política social i econòmica establerts per la Constitució. D'una banda, de forma més que discutible, els atorga una rellevància decisiva per legitimar la intervenció estatal en matèria d'assistència social fonamentant-la en el títol competencial de l'art. 149.1.1 CE que habilita l'Estat per regular les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat dels espanyols en l'exercici dels seus *drets* constitucionals, tot vinculant aquests drets als manaments als poders públics establerts en l'art. 49 CE, en relació amb les persones discapacitades, o en l'art. 50 CE, respecte de les persones grans.

En canvi, tota aquesta sòlida força normativa que es reconeix a aquests principis rectors per dotar de substantivitat l'àmbit competencial estatal esdevé feblesa i lassitud a l'hora d'operar com a directriu de les polítiques públiques estatals en matèria d'atenció a la dependència, en la mesura que les obligacions que, per als poders públics, estableixen aquells mateixos articles 49 i 50 CE per atendre les necessitats de les persones amb disminucions i dels ciutadans

de la tercera edat es revelen com mancades de força normativa suficient per posar en dubte la constitucionalitat de les retallades al finançament estatal del sistema d'atenció a la dependència.

Semblaria que el missatge implícit de totes les sentències que es basen, totalment o parcialment, en el criteri *economicista* per resoldre la controvèrsia plantejada en diversos àmbits materials podria ser que l'article 135 CE té un valor superior al d'altres preceptes i principis de l'ordenament constitucional. Aparentment, doncs, restarien a la pràctica en un nivell inferior altres preceptes constitucionals com ara aquells anteriorment assenyalats que estableixen determinades obligacions dels poders públics —prestar atenció especialitzada a les persones disminuïdes (art. 49 CE) i fer efectiva la suficiència econòmica dels ciutadans durant la tercera edat (art. 50 CE)—, o els que consagren valors de l'ordenament jurídic, com el principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE); o els que garanteixen l'autonomia financera de les comunitats autònomes (art. 156.1 CE). També sembla prevaldre l'esmentat art. 135 CE sobre diversos principis no constitucionalitzats expressament, però que el Tribunal ha recordat moltes vegades als actors territorials de manera emfàtica, com ara el de lleialtat constitucional i el de col·laboració, i, fins i tot, s'imposa al mateix sistema de distribució de competències, que s'ha vist greument afectat per la implementació del principi d'estabilitat pressupostària.

Certament, no és, en principi, criticable que el Tribunal faci ús de l'esmentat principi com a paràmetre de constitucionalitat de les disposicions estatals i autonòmiques. El que potser és més objectable és la ponderació que en fa en relació amb altres preceptes constitucionals protegits per la normativitat pròpia del text constitucional (art. 9.1 CE), com són els relatius al sistema de distribució de competències entre Estat i comunitats autònomes, la mateixa autonomia local o els diversos drets o principis constitucionals que resulten afectats en funció de la norma estatal analitzada. Semblaria, en tal sentit, que la ponderació entre el paràmetre econòmic i la resta de disposicions constitucionals es decanta sempre, de forma inevitable, a favor del primer, com si estigués proveït aparentment d'un valor superior.¹¹ En definitiva, es prioritza

11. Tan sols en analitzar la reforma de l'Administració local, la STC 41/2016, de 3 de març, el Tribunal rebutja, puntualment, un intent flagrant del legislador estatal d'alterar el règim de les competències autonòmiques, estatutàriament assumides, emparant-se en l'art. 135 CE. En concret, la sentència declara la inconstitucionalitat i nul·litat de les disposicions transitòries

el factor econòmic i, de retruc, es consolida el paper de les institucions estatals per aprovar les més diverses mesures que regulen aspectes que, de forma directa o indirecta, tenen en alguna mesura connexió amb aquell factor.

4.2. El criteri ambigu del menyscabament de les competències estatals

Coincidint amb l'aparició i consolidació del factor econòmic com a criteri de resolució dels processos constitucionals, tampoc no es pot obviar l'ús recurrent que està fent el Tribunal Constitucional d'un altre criteri per dirimir, si més no amb caràcter coadjuvant, les controvèrsies competencials. Es tracta del principi segons el qual es pot vulnerar l'ordre de distribució competencial quan s'exerceixen les pròpies competències de manera que es menyscaba l'exercici de les competències d'un altre actor territorial. La mateixa formulació del criteri ja apunta a un cert caràcter indeterminat, en la mesura que el criteri de *menyscabar* no sembla respondre a uns paràmetres objectivables —com seria el cas en què una administració exerceix una competència que no li correspon—, sinó que se situa en un àmbit de més subjectivitat, atès que pot arribar a ser qüestionable quan es produeix o no un *menyscapte* per a una competència aliena. En qualsevol cas, la utilització d'aquest criteri no hauria de constituir-se en un factor que permetés traslladar la titularitat de la competència a l'Estat, sinó que només hauria d'obligar que l'exercici de la competència autonòmica respectés les competències estatals.

Es tracta d'una mena de *criteri residual* de resolució de les controvèrsies competencials que el Tribunal està aplicant a la pràctica, de manera unidireccional, quan considera que una actuació autonòmica no ha envaït estrictament l'àmbit competencial estatal, sinó que ha suposat l'adopció d'una solució pròpia a una problemàtica que afecta els seus ciutadans que el Tribunal entén

primera i segona, i de la disposició addicional onzena de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, que regulaven l'assumpció autonòmica de les competències municipals relatives a la salut i a serveis socials. La sentència afirma que l'Estat només es podrà atribuir competències locals específiques, o prohibir que aquestes es desenvolupin en l'àmbit local, quan tingui la competència en la matèria o sector de què es tracti, però no quan es tracti de matèries de competència autonòmica. Sobre la base d'aquest plantejament, la sentència arriba a la conclusió que les disposicions esmentades —que incideixen en les competències locals sobre serveis socials i de participació en la gestió de l'atenció primària de la salut— superen aquells marges.

que ha de ser objecte de la resposta uniforme i uniformitzadora per part de les institucions estatals. Així doncs, no existeix tant una contradicció entre les normes estatals i les autonòmiques, sinó que més aviat es considera que l'aplicació d'aquestes últimes resta efectivitat a les polítiques adoptades per les institucions estatals. La conseqüència directa de l'aplicació d'aquest criteri de resolució de controvèrsies competencials és que la possibilitat que les comunitats autònomes optin per respostes diferenciades a les problemàtiques que els afecten resta notablement restringida, ja que l'Estat —i, en últim terme, el Tribunal Constitucional— sempre pot arribar a interpretar que una política autonòmica diferenciada menyscaba la competència estatal.

Diverses són les sentències que fan referència a la necessitat d'impedir que les competències estatals siguin objecte de *menyscapte* en nombrosos àmbits materials: telecomunicacions (STC 8/2016, de 21 de gener); serveis socials (SSTC 18/2016, de 4 de febrer); potestat autoorganitzatòria de l'Estat (STC 128/2016, de 7 de juliol); legislació laboral i règim estatutari dels funcionaris públics (STC 158/2016, de 22 de setembre), i acció exterior (STC 228/2016, de 22 de desembre). L'exemple més clar el constitueix, però, la STC 177/2016, de 20 d'octubre.

La STC 177/2016 analitza la prohibició de corrides de toros establerta per l'art. 1 de la Llei del Parlament de Catalunya 28/2010, de 3 d'agost, de modificació de l'art. 6 del text refós de la Llei de protecció dels animals, aprovat pel Decret legislatiu 2/2008, de 15 d'abril.¹² En cap passatge de la sentència el Tribunal no considera que l'exercici de les competències de la Generalitat que emparen la llei —competències en matèria de protecció dels animals (art. 116.1.d EAC) i d'espectacles (art. 141.3 EAC)— siguin manifestació d'un excés competencial. No obstant això, la sentència arriba a la conclusió que la mesura prohibitiva *menyscaba* les competències estatals en matèria de cultura (art. 149.2 CE), pel fet que impedeix, en l'àmbit territorial de Catalunya, l'exercici de la competència estatal dirigida a conservar una tradició cultural que ha estat considerada digna de protecció pel legislador estatal en la Llei 18/2013, de 12 de novembre, per a la regulació de la tauromàquia com a patrimoni cultural, i en la Llei 10/2015, de 26 de maig, per a la salvaguarda del patrimoni cultural immaterial.

12. El recurs d'inconstitucionalitat havia estat interposat per cinquanta senadors del Grup Parlamentari Popular.

Cal reparar en el fet que el Tribunal es veu obligat a recórrer a dues lleis estatals posteriors a la normativa autonòmica impugnada per fonamentar la declaració d'inconstitucionalitat d'aquesta última. La sentència afirma que totes dues lleis estatals, si bé no constitueixen paràmetre directe de constitucionalitat, han de ser considerades com un element afegit d'anàlisi. No obstant això, la lectura de la sentència posa de manifest el paper decisiu que tenen aquestes dues normes per justificar la declaració d'inconstitucionalitat de la Llei del Parlament de Catalunya, fins al punt que semblaria que aquesta disposició s'ha vist afectada per una mena d'inconstitucionalitat sobrevinguda. Ara bé, cal reiterar que el fonament de la declaració d'inconstitucionalitat no rau tant en un excés competencial per part del legislador català com en el *menyscapte* que per al legislador estatal suposa l'exercici de la competència autonòmica.

De fet, en el criteri de la interdicció de menyscar les competències estatals que s'ha fet palès en les sentències analitzades hi subjau, alhora, una visió uniformitzadora i una visió que es podria qualificar de profilàctica. Uniformitzadora perquè només admet una resposta única, sense matisos, que ha d'adoptar l'Estat davant de qüestions transversals que afecten les comunitats autònomes de forma desigual i diferenciada, amb la qual cosa les competències autonòmiques esdevenen, *de facto*, inoperants. Profilàctica, perquè molts cops que el Tribunal aplica aquest criteri no ho fa tant perquè l'actuació autonòmica estigui en contradicció amb l'opció estatal, sinó perquè elegeix una via diferent, una solució diferenciada, que —a ulls del Tribunal— pot afeblir la potencialitat de la política adoptada per les institucions estatals.¹³

13. La STC 93/2015, de 14 de maig, ja va ser un bon exemple d'aquest criteri de resolució de les controvèrsies competencials fonamentat en la necessitat d'impedir que es menyscabin les competències estatals. Aquesta sentència va considerar que una mesura de la Comunitat Autònoma d'Andalusia en matèria d'habitatge —l'expropiació, en determinades circumstàncies, de l'ús d'un habitatge objecte del procediment d'execució hipotecària per un termini màxim de tres anys a comptar de la data del llançament acordat per l'òrgan jurisdiccional— constituïa un obstacle significatiu per a l'eficàcia de la mesura de política econòmica adoptada per l'Estat per fer front a la problemàtica de les execucions hipotecàries d'habitatges. El Tribunal va concloure que el legislador andalús havia exercitat la seva competència en matèria d'habitatge d'una manera que menyscabava la competència estatal *ex art. 149.1.13 CE*, en la mesura que suposava una intervenció pública addicional que desvirtuava la resposta coherent que havia dissenyat l'Estat.

5. La creixent impossibilitat que les comunitats autònomes estableixin polítiques pròpies

El Tribunal Constitucional ha tingut ocasió de pronunciar-se sobre diverses disposicions, estatals i autonòmiques, que han establert els trets normatius fonamentals de les seves polítiques públiques, adoptades en diversos àmbits materials. L'anàlisi de les resolucions constitucionals reflecteix clarament com la doctrina del Tribunal accepta, en la major part de casos, els posicionaments estatals que condueixen a restringir la possibilitat que les comunitats autònomes puguin adoptar polítiques pròpies en matèries de la seva competència exclusiva o compartida.

Precisament, l'àmbit de les competències compartides —en què se situen la majoria de polítiques que poden ser adoptades pels poders públics— és un bon exemple d'aquest visió reductora de l'espai competencial autonòmic. En tal sentit, el Tribunal continua acceptant la llibertat quasi total, sense límits jurídics precisos, del legislador estatal per regular com a bàsic qualsevol contingut d'una matèria, encara que no tingui transcendència econòmica, social o política, alhora que també segueix sostenint el criteri segons el qual si les disposicions estatals deixen un mínim marge de desenvolupament a les comunitats autònomes —encara que sigui respecte d'aspectes força limitats— són plenament constitucionals; és a dir, el fonamental és que no es *buidi* completament l'àmbit competencial de les comunitats autònomes.

Els exemples que posen de manifest aquest plantejament se situen en nombrosos àmbits materials, com ara règim energètic, règim local, protecció del medi ambient, autonomia financera autonòmica, potestat tributària, acció exterior, personal al servei de l'Administració pública, educació i comerç interior.

5.1. Règim energètic

En matèria de règim energètic, trobem una sentència força significativa —STC 62/2016, de 17 de març— que és un bon exponent del plantejament que adopta el Tribunal a partir del qual els poders autonòmics es veuen impossibilitats per poder impulsar solucions pròpies i diferenciades que donin resposta a problemàtiques que afecten especialment les seves societats.

La sentència esmentada, a més, incideix en un àmbit especialment significatiu com és l'anomenada pobresa energètica. El Tribunal declara la inconstitucionalitat de la mesura adoptada pel Govern català per fer-hi front: la introducció d'una causa de suspensió de la interrupció del subministrament elèctric o de gas, aplicable a les persones en situació de vulnerabilitat econòmica i a determinades unitats familiars, així com la imposició d'un deure d'ajornament i/o fraccionament del deute pendent amb l'empresa subministradora.¹⁴ La sentència conclou la inconstitucionalitat de la norma catalana per imposar a les empreses comercialitzadores, tot i l'impagament del subministrament, la prohibició de desconexió, de manera incompatible amb les previsions bàsiques que opten per un disseny de protecció del consumidor vulnerable a través de la bonificació del preu del subministrament.

És, doncs, un exemple força clar de la impossibilitat que les comunitats autònomes puguin adoptar una política pròpia un àmbit tan sensible des del punt de vista social, ja que la inconstitucionalitat de la disposició catalana no deriva tant de la seva contradicció amb la normativa estatal com del fet que opta per una política diferenciada a la prevista en aquella, sense que, a més, puguin operar els títols competencials autonòmics en matèria de serveis socials i de consum.

5.2. Règim local

El següent àmbit que cal comentar és el relatiu a l'Administració local, el règim jurídic de la qual va ser profundament reformat per la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local. Com s'ha assenyalat anteriorment, la STC 41/2016, de 3 de març, resol el recurs d'inconstitucionalitat formulat per l'Assemblea d'Extremadura contra els apartats 3, 5, 7, 8, 10, 16, 17, 21 i 30 de l'art. 1 i les disposicions addicionals vuitena, novena, onzena i quinzena, i transitòries primera a quarta i onzena de la llei esmentada.

14. Aquesta mesura es regula al paràgraf segon de l'apartat sisè i l'apartat setè de l'art. 252.4 de la Llei 22/2010, del Codi de Consum de Catalunya, en la redacció donada pel Decret llei 6/2013, de 23 de desembre.

La majoria de modificacions introduïdes duen a terme una regulació més prolixa del règim aplicable als ens locals, la qual cosa restringeix l'espai que hauria de permetre que les comunitats autònomes adoptessin una política pròpia en l'àmbit local. Se'n poden destacar les següents:

- S'endureix el règim de creació de nous municipis mitjançant dos requisits afegits: el nucli poblacional ha de tenir almenys 5.000 habitants i el municipi resultant ha de ser financerament sostenible. Es fixa un règim de serveis municipals obligatoris per als municipis resultants de fusions i es regulen els efectes de les fusions en l'organització municipal. La sentència entén que aquesta regulació està emparada per la competència estatal de l'art. 149.1.18 CE, mentre que l'art. 149.1.14 CE dona cobertura a la regla que el finançament mínim del nou municipi equivaldrà a la suma del finançament mínim que tenia cada municipi per separat.

- S'obstaculitza la creació d'entitats locals menors, que només serà possible si resulten més eficients que l'administració concentrada de nuclis de població separats i, en tot cas, aquestes estructures de nova creació seran, no ja "entitats locals descentralitzades", sinó simples "ens desconcentrats". Pel Tribunal, aquesta limitació a la creació d'entitats locals menors s'inspira directament en els mandats constitucionals d'eficiència en l'ús dels recursos públics (art. 31.2 CE) i estabilitat pressupostària (art. 135 CE), sense furtar a les comunitats autònomes un marge de desenvolupament. Novament, doncs, el Tribunal insisteix en el seu criteri segons el qual la norma estatal serà constitucional si no buida completament la competència autonòmica.

- S'altera el sentit polític de la delegació de competències en els municipis, que passa a ser un mecanisme de reducció de costos en la gestió de les competències autonòmiques i estatals.

- S'estableix la preferència de gestió per la pròpia dels ens locals o els seus organismes autònoms sobre la realitzada mitjançant entitats públiques empresarials o societats mercantils locals.

La sentència considera que totes aquestes previsions tenen cobertura en la competència estatal de l'art. 149.1.18 CE —i en algun cas en la competència sobre hisenda general de l'art. 149.1.14 CE— alhora que donen satisfacció a determinats mandats constitucionals de caràcter econòmic com són l'eficiència en la despesa pública (art. 31.2 CE) i l'estabilitat financera (art. 135 CE). En cap cas el Tribunal no considera que la nova regulació del règim local

restringeixi indegudament l'espai que correspon a les comunitats autònomes per establir una política pròpia en l'àmbit local.

En darrer lloc, la sentència confirma la doctrina constitucional sobre la irrellevància dels estatuts d'autonomia —sostinguda de forma continuada des de la STC 31/2010, de 28 de juny— en afirmar que, tot i que els estatuts d'autonomia poden contenir les “línies fonamentals” o la “regulació essencial” del règim local en l'àmbit territorial, aquesta regulació estatutària vincula només el legislador autonòmic, i únicament en la mesura que no contradigui el règim dictat en exercici de la competència bàsica que a l'Estat correspon en la matèria, en virtut de la reserva de l'art. 149.1.18 CE. L'Estatut, doncs, queda subordinat a les lleis de l'Estat.

5.3. Protecció del medi ambient

En l'àmbit de la protecció del medi ambient, la STC 73/2016, de 14 d'abril, constitueix un altre exemple de la dificultat amb què es troben les comunitats autònomes per dur a terme polítiques diferenciades en els àmbits en què tenen assumides competències normatives exclusives o de desenvolupament de la legislació bàsica estatal.

La STC 73/2016 declara inconstitucional l'apartat 10 de l'art. 47 del text refós de la Llei d'urbanisme de Catalunya, afegit per l'art. 167.1 de la Llei del Parlament de Catalunya 2/2014, de 27 de gener, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic de Catalunya, d'acord amb el qual no estava permesa la utilització de la tecnologia de la fracturació hidràulica (*fracking*) quan pogués tenir efectes negatius sobre les característiques geològiques, ambientals, paisatgístiques o socioeconòmiques de la zona, o en relació amb altres àmbits competencials de la Generalitat.

La sentència raona que, tot i que la llei catalana no establí una prohibició incondicionada de la tècnica de la fractura hidràulica,¹⁵ sinó només en determi-

15. Les SSTC 106/2014, de 24 de juny; 134/2014, de 22 de juliol, i 208/2014, de 15 de desembre, havien declarat la inconstitucionalitat de tres lleis autonòmiques —de Cantàbria, la Rioja i Navarra— que prohibien la tècnica de fracturació hidràulica, pel fet de contradir l'apartat 5 de l'art. 9 de la Llei del sector d'hidrocarburs i, amb això, envair les competències estatals *ex art.* 149.1.13 i 25 CE.

nats supòsits, la seva regulació donava peu a una interpretació manifestament contrària a la legislació bàsica estatal relativa a la utilització d'una tècnica habitual en la indústria per a la investigació i extracció de gas d'esquist o no convencional (art. 9.5 de la Llei del sector d'hidrocarburs). Aquesta interpretació consistia a entendre, d'una banda, que el *fracking* quedava prohibit amb caràcter absolut en el territori de Catalunya sempre que la seva utilització afectés qualsevol àmbit competencial de la Generalitat i, de l'altra, que, en qualsevol cas, la resolució de l'autoritat competent havia de ser denegatòria quan apreciés qualsevol mena de possible efecte negatiu sobre una àmplia sèrie de circumstàncies que, si bé no eren directament incompatibles amb la legislació bàsica estatal, sí que reduïen o impediien la seva eficàcia.

La conseqüència d'aquest plantejament del Tribunal, i la declaració d'inconstitucionalitat que se'n deriva, suposa que la Generalitat de Catalunya no pot adoptar una política ambiental relativa a la tècnica de fracturació hidràulica que respongui als seus criteris i legítims interessos i que tingui una substantivitat diferenciada. La competència normativa ambiental queda en aquest cas limitada a un simple *nomen iuris*, i és desproveïda de substantivitat.

5.4. Autonomia financera autonòmica

L'autonomia financera de les comunitats autònomes constitueix un altre àmbit en què els pronunciaments del Tribunal Constitucional posen de manifest les creixents restriccions en què aquella ha d'operar. Les sentències dictades afecten tres àmbits: la potestat tributària autonòmica, els mecanismes de retenció de recursos autonòmics i la periodicitat amb què s'ha de dur a terme la revisió del sistema de finançament autonòmic.

Així, en primer lloc, el Tribunal continua amb la seva lectura restrictiva de l'abast de la potestat impositiva autonòmica, com es posa de manifest a la STC 74/2016, de 14 d'abril, que declara la inconstitucionalitat de l'impost sobre la producció d'energia elèctrica d'origen nuclear, regulat en els arts. 1.1.c), i 21 a 30 de la Llei del Parlament de Catalunya 12/2014, de 10 d'octubre.

La STC 74/2016, després d'analitzar els elements constitutius de l'impost català i de l'impost estatal sobre la producció de combustible nuclear gastat i

residus radioactius resultants de la generació d'energia nucleoelectrica —regulat, aquest últim, a la Llei 15/2012, de 27 de desembre, de mesures fiscals per a la sostenibilitat energètica—, arriba a la conclusió que existeix equivalència entre els fets imposables d'ambdós tributs, amb vulneració dels arts. 133.2 i 157.3 CE, així com de l'art. 6.2 de la Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA).

Val a dir que l'anàlisi del Tribunal és especialment rigorosa perquè els fets imposables d'ambdós impostos no són estrictament coincidents, ja que el fet imposable de l'impost català el constitueix la utilització de combustible nuclear per a la producció d'energia elèctrica, mentre que l'impost estatal recau sobre la producció de combustible nuclear gastat, resultant de cada reactor nuclear, i la producció de residus radioactius resultants de la generació d'energia nucleoelectrica. A més, el Tribunal resol la controvèrsia plantejada de manera *mecànica*, mitjançant la confrontació aïllada dels elements constitutius dels impostos estatal i autonòmic, sense prendre en consideració altres factors que podrien haver coadjuvat a la resolució del procés constitucional, com ara la finalitat extrafiscal de protecció ambiental que persegueix l'impost català o l'existència, en territori català, de reactors nuclears que produeixen gran part de l'electricitat que es genera a l'Estat, i que constitueixen una realitat a la qual no poden ser aliens els poders públics de la Generalitat de Catalunya. Evidentment, aquests factors no podrien substituir l'anàlisi de si s'havien respectat o no els límits de l'art. 6.2 LOFCA, però sí que podrien haver estat presos en consideració a l'hora d'interpretar la regulació de l'impost autonòmic i la seva compatibilitat amb l'impost estatal. En qualsevol cas, el Tribunal declara la inconstitucionalitat de l'impost autonòmic i, un cop més, fixa límits molt estrictes per a un espai fiscal propi de les comunitats autònomes.

Un segon àmbit en què el Tribunal efectua una lectura que accepta els posicionaments estatals que condueixen a limitar l'autonomia financera de les comunitats autònomes el constitueixen les regulacions dels mecanismes de retenció dels recursos financers autonòmics per fer front als deutes de les comunitats autònomes tant amb els seus proveïdors com amb els ens locals.¹⁶

16. En aquest darrer cas, ha de tractar-se de deutes, en matèria de despesa social, de comunitats autònomes deutores que no estiguin adherides al compartiment Fons social del Fons de finançament autonòmic.

Les SSTC 101/2016, de 25 de maig, i 156/2016, de 22 de setembre,¹⁷ descarten que es pugui formular cap retret d'inconstitucionalitat a la regulació dels esmentats mecanismes de retenció. Pel Tribunal, aquests mecanismes s'instrumenten com una reacció davant l'incompliment d'una comunitat autònoma que, encara que suposen un límit a la seva autonomia financera, ni la priven de la possibilitat d'adoptar les mesures de tresoreria que consideri oportunes per a la correcció de l'incompliment, ni perjudiquen la seva autonomia financera en no minorar els recursos que li corresponen; finalment, el Tribunal entén que tampoc coarten les seves polítiques de despesa.

Tot i els esforços argumentals de les sentències, no és agosarat afirmar que els mecanismes de retenció acaben operant, *de facto*, com una modalitat de control sobre les comunitats autònomes que es configura com una substitució en l'exercici de les competències autonòmiques. Cal fer notar, en tal sentit, que és l'Estat qui supervisa les obligacions de pagament de la comunitat autònoma i es posa en el lloc d'aquesta a l'hora de fer front a les seves obligacions pecuniàries amb els seus proveïdors i els ens locals. Es tracta d'una mena d'actuació *supletòria* de l'Estat davant de *manca d'exercici* d'una funció autonòmica —la de pagament als proveïdors— que, a més, es fonamenta —es podria dir que de forma deslleial— en la capacitat que té l'Estat per controlar i subministrar gran part dels recursos autonòmics.

Malgrat que algú pogués considerar raonable la finalitat pretesa —que els proveïdors i els ens locals cobrin els seus deutes—, una modalitat de control per substitució com l'exposada no està prevista a la Constitució, ni tan sols a l'art. 135 CE, que no es pot oblidar que —a banda de no regular aquest control substitutori— té per objecte normar els aspectes relatius a l'estabilitat pressupostària —objectius d'estabilitat i límits d'endeutament— i no els deutes de les comunitats autònomes amb els seus proveïdors. Pensem, en tal sentit, que aquests deutes poden existir perfectament en una situació de

17. La STC 101/2016, de 25 de maig, resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Consell de Govern d'Andalusia contra l'art. 1, apartats 1, 3, 5, 6, 8, 12, 14, 15 i 16; l'art. 2, i la disposició adicional primera de la Llei orgànica 9/2013, de 20 de desembre, de control del deute comercial al sector públic. La STC 156/2016, de 22 de setembre, resol el recurs d'inconstitucionalitat promogut també pel Govern d'andalusia, contra l'art. 1, apartat 5, i la disposició final primera, apartat 3, de la Llei orgànica 6/2015, de 12 de juny, de modificació de la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes, i de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

bonança econòmica, de compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i de respecte pels límits d'endeutament.

Finalment, cal fer esment, en aquest mateix àmbit del finançament autonòmic, de la STC 96/2016, de 12 de maig,¹⁸ en què el Tribunal duu a terme una interpretació literal de les disposicions addicional setena i transitòria tercera de la Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes, tot arribant a la conclusió que no existeix una obligació legal que el sistema de finançament autonòmic sigui modificat periòdicament. Aquesta interpretació impedeix, doncs, que les institucions autonòmiques puguin reclamar la reforma del sistema de finançament autonòmic, emparant-se en el fet que així ho exigeix la seva normativa reguladora. Això suposa un *alleujament* per al Govern de l'Estat, que disposa d'una major flexibilitat per endegar la reforma del finançament de les comunitats autònomes, tot i que a hores d'ara ja s'hagin iniciat els tràmits per a la seva modificació.

5.5. Acció exterior

Un altre àmbit que cal esmentar és el relatiu a l'acció exterior de les comunitats autònomes. Dues són les sentències que han recaigut en aquest àmbit: la STC 85/2016, de 28 d'abril, que resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Govern de la Comunitat Autònoma de les Canàries contra els arts. 1.2, 3, 5.2, 11, 12, 13, 14, 17 a 33, 34, 35 i 37 de la Llei 2/2014, de 25 de març, de l'acció i del servei exterior de l'Estat, i la STC 228/2016, de 22 de desembre, que resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president del Govern contra els arts. 1 a 9, 26 i 29 a 38 de la Llei del Parlament de Catalunya 16/2014, de 4 de desembre, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea.

La fonamentació jurídica de la STC 85/2016, que té per objecte la llei estatal, es caracteritza per dues notes. Primerament, traspua una creixent identificació de la noció *acció exterior de l'Estat* amb la matèria *relacions internacionals*, que acaba justificant la intervenció *preventiva* de l'Estat en relació amb les

18. Aquesta sentència resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Consell de la Generalitat Valenciana contra les transferències pel fons de suficiència global a què es refereixen els arts. 111 i 112 de la Llei 48/2015, de 29 d'octubre, de pressupostos generals de l'Estat per al 2016.

activitats autonòmiques amb projecció exterior. Segonament, es reconeix a l'Estat una potestat genèrica de coordinació, associada a la direcció i execució de la política exterior, que va més enllà del que havia reconegut la doctrina constitucional anterior, que havia fet un plantejament més restrictiu en referir-se a la possibilitat que l'Estat pogués adoptar mesures per coordinar les activitats autonòmiques amb projecció externa¹⁹.

La STC 228/2016, que té per objecte la llei catalana, amb una doctrina més allunyada dels tons maximalistes i rígids de la primera de les sentències, declara la constitucionalitat de la major part de la regulació impugnada, tot utilitzant la tècnica de l'anomenada interpretació conforme. No obstant això, la sentència declara la inconstitucionalitat del precepte que preveu l'establiment per la Generalitat de relacions institucionals amb cossos consulars d'estats estrangers presents a Catalunya i la promoció de l'establiment de consolats d'altres països. El Tribunal —obviant que aquestes relacions institucionals ja són impulsades pel Govern de Catalunya, sense que hagin generat controvèrsia— entén que el precepte propicia l'assumpció per part de la Generalitat d'una funció representativa en l'àmbit internacional que no li correspon, perquè és pròpia de l'Estat *ex art. 149.1.3 CE* i Catalunya no és subjecte de dret internacional.

La sentència també declara la inconstitucionalitat de les definicions de “diplomàcia” contingudes a la llei (diplomàcia pública, cultural, econòmica i esportiva) i de la regulació que se'n fa, amb l'argument que configuren una actuació exterior de la Generalitat que no es vincula a les seves competències,

19. La sentència declara la constitucionalitat de les mesures previstes a la llei, entre les quals destaca l'obligació de les comunitats autònomes d'informar el Ministeri d'Assumptes Exteriors sobre els viatges i les actuacions amb projecció exterior que vulguin realitzar perquè aquest Ministeri pugui informar i emetre recomanacions motivades. Pel Tribunal, l'obligació d'informació es justifica en l'aplicació del principi de lleialtat institucional i en el fet que és necessària perquè l'Estat pugui coordinar les activitats autonòmiques amb rellevància externa, mentre que la possibilitat d'informar o emetre recomanacions respon a una facultat de coordinació estatal. La sentència també rebutja la impugnació de l'obligació de les comunitats autònomes d'informar el Govern de l'establiment d'oficines per a la promoció exterior, amb caràcter previ a la seva obertura. La sentència raona que es tracta d'una obligació que està justificada en el marc de la coordinació requerida en aquest àmbit, mentre que el fet que la creació de les oficines se sotmeti a informes de l'Administració de l'Estat és també una manifestació de les facultats de coordinació estatal; el Tribunal argumenta, a més, que l'exigència dels informes no resulta desproporcionada en la mesura que, davant el silenci de l'article, s'ha d'entendre que es tracta d'informes no vinculants.

assumeix com a destinataris subjectes del dret internacional i es preveu dirigida i coordinada per la mateixa Generalitat, sense respectar la competència exclusiva de l'Estat en matèria de relacions internacionals.

Es tracta de dues declaracions d'inconstitucionalitat que es fonamenten en criteris *nominalistes*, ja que un punt essencial de l'argumentació de la sentència, en el cas de les relacions amb els consolats, descansa en el fet que la llei els qualifiqui de “legacions” —la qual cosa porta el Tribunal a entendre que la llei s'endinsa en un àmbit propi de les relacions internacionals, regulat pel Conveni de Viena sobre relacions consulars—, mentre que el terme “diplomàcia” que utilitza la llei catalana permet al Tribunal obviar l'existència de l'anomenada *paradiplomàcia*, que és exercida en l'àmbit de l'acció exterior, també sense generar controvèrsia, per diversos ens representatius d'interessos territorials —com els ens descentralitzats políticament—, econòmics i culturals.

5.6. Personal al servei de l'Administració pública

Diverses sentències dictades en aquest període tenen per objecte algunes de les mesures aprovades pel legislador estatal que han afectat les condicions de treball dels empleats públics, amb la finalitat de contenir la despesa pública, en el marc de les polítiques d'estabilitat pressupostària. Ens situem, doncs, en l'àmbit de les condicions aplicables al personal al servei de l'Administració pública.

Les resolucions adoptades pel Tribunal Constitucional han validat les regulacions estatals objecte dels processos constitucionals. En tal sentit, potser la sentència més significativa a l'hora de fer palès el reduït marge de què disposen les comunitats autònomes per adoptar polítiques públiques diferenciades és la STC 9/2016, de 9 de gener, que accepta la constitucionalitat de la regulació del nombre de dies —tres— de permís d'assumptes particulars de què poden gaudir els funcionaris públics (art. 48.k de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, en la redacció donada per l'art. 8.1 del Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat).

En aquesta sentència, el Tribunal recorda la doctrina de la STC 156/2015, de 9 de juliol, que va rebutjar que el règim de llicències i permisos introduït per l'art. 8 del Reial decret llei 20/2012 hagués suposat una extralimitació competencial

de l'Estat, tot raonant que la determinació del que hagués de reputar-se com a bàsic havia de construir-se sobre els principis d'igualtat i solidaritat, alhora que calia tenir en compte la vocació harmonitzadora inherent a la normativa bàsica.

Però el punt que cal destacar de la sentència és la concepció que té el Tribunal del desplegament de les bases estatals. Pel Tribunal Constitucional, la fixació concreta del nombre de dies per assumptes particulars no impedeix a les comunitats autònomes el desplegament d'aquesta normativa bàsica, ja que els permet fixar la forma de la seva utilització establint, per exemple, si els permisos poden o no unir-se a les vacances. Una concepció, doncs, de desplegament de les bases limitada a la simple possibilitat de dur a terme un complement organitzatiu de caràcter puntual, com a expressió que la competència de desenvolupament de les comunitats autònomes no és buidada de forma complerta.²⁰

La mateixa visió es reflecteix a la STC 99/2016, de 25 de maig, que resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Govern de la Generalitat de Catalunya contra les disposicions addicionals quarantena i setanta-unena, així com la disposició final vuitena de la Llei 2/2012, de 29 de juny, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2012. La sentència sosté que la disposició addicional setanta-unena d'aquesta llei, que estableix la jornada mínima de treball de 37,5 hores setmanals en còmput anual per a tots els empleats del sector públic, deixa un marge de maniobra a les comunitats autònomes per a l'exercici de la seva competència, ja que el precepte estatal no tanca la possibilitat ni d'ampliar la durada fixada dins dels límits permesos, ni de determinar els criteris d'organització i distribució del temps de treball. Així doncs, el marge per establir una política pròpia autonòmica que resulta d'aquest plantejament consisteix a augmentar la jornada laboral dels treballadors públics —supòsit de difícil viabilitat pràctica, malgrat la seva possibilitat teòrica— o a organitzar-ne la distribució —supòsit que entronca més amb una simple facultat reglamentària de tipus organitzatiu que no amb una autèntica política pròpia en matèria de jornada laboral pública.

20. Altres mesures estatals que afecten el règim de la funció pública són analitzades pel Tribunal Constitucional sense que els formulí cap retret d'inconstitucionalitat. Així es fa palès tant en la STC 18/2016, de 4 de febrer (establiment d'un règim d'incompatibilitats aplicable a les pensions indemnitzatòries i prestacions compensatòries com a conseqüència del cessament d'un lloc de treball en el sector públic; regulació de les regles per fer efectiva la supressió —i eventual recuperació— de la paga del mes de desembre de 2012), com en la STC 88/2016, de 28 d'abril (limitació a l'augment de despeses de personal i a la incorporació de nou personal).

5.7. Educació

En l'àmbit educatiu, la STC 26/2016, de 18 de febrer, que resol el recurs d'inconstitucionalitat del Parlament de Navarra contra els arts. 3 i 4 i, per connexió, la disposició final primera del Reial decret llei 14/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents de racionalització de la despesa pública en l'àmbit educatiu, també posa de manifest fins a quin punt pot ser prolixa i minuciosa la política educativa que fixa l'Estat.

En tal sentit, el Tribunal considera que s'ajusten a l'ordre constitucional de distribució de competències normes d'un abast tan discutiblement bàsic com ara la introducció d'una limitació temporal per al nomenament de professors interins per a la substitució transitòria de professors, que només serà aplicable en cas d'absències superiors a deu dies lectius; la flexibilització del nombre màxim d'alumnes per aula en els centres docents públics i concertats, amb la seva consegüent repercussió en les necessitats globals de professorat d'aquests centres, i la limitació temporal per a la utilització de la tècnica de nomenament de professors interins per a la substitució transitòria de professors en l'àmbit no universitari, que només serà aplicable en cas d'absències superiors a deu dies lectius.

En tots els casos, el Tribunal afirma que les modificacions introduïdes deixen un *cert* marge de desenvolupament a les administracions educatives autonòmiques; és a dir, com ja s'ha dit, el criteri del Tribunal és que la competència autonòmica no sigui buidada completament per la regulació estatal. Això porta com a conseqüència que desapareix pràcticament la possibilitat que les comunitats autònomes puguin establir una política diferenciada.

5.8. Cultura

En l'àmbit de la protecció dels animals —àmbit de la cultura, per al Tribunal Constitucional—, cal recordar el que s'ha assenyalat anteriorment respecte de la STC 177/2016, de 20 d'octubre, que declara la inconstitucionalitat de la prohibició de corrides de toros establerta per l'art. 1 de la Llei del Parlament de Catalunya 28/2010, de 3 d'agost, de modificació de l'art. 6 del text refós de la Llei de protecció dels animals, aprovat pel Decret legislatiu 2/2008, de 15 d'abril.

La conseqüència directa d'aquesta inconstitucionalitat és que el Tribunal no admet que el Parlament de Catalunya pugui adoptar una solució política diferenciada en aquest àmbit *cultural*, o, si més no, la diferenciació que pot establir es limita a aspectes puntuals com ara, assenyala la sentència, l'establiment de requisits "para el especial cuidado y atención del toro bravo". D'aquesta manera, es fa evident una visió uniformitzadora del fenomen cultural que protegeix, com a principi rector, l'art. 46 CE, ja que la doctrina de la sentència no sembla admetre que les diferents sensibilitats culturals i de protecció dels animals, que poden variar d'una comunitat autònoma a una altra, puguin legitimar l'adopció de solucions diferents per part d'un legislador autonòmic.

5.9. Comerç interior

En el període analitzat, són diverses les sentències que es pronuncien sobre aspectes vinculats a la distribució de competències en matèria de comerç interior, una matèria en què les comunitats autònomes han assumit competència exclusiva, la qual cosa no ha estat obstacle perquè l'Estat aprovi nombrosa normativa que té per objecte regular l'esmentat àmbit material.

Les sentències tenen per objecte tant normes estatals com disposicions autonòmiques, però tenen en comú l'acceptació de la pràctica totalitat de posicionaments estatals, en el substrat dels quals hi ha una concepció uniformista dels aspectes susceptibles de definir les polítiques públiques en matèria de comerç interior. En tal sentit, el Tribunal constitucional declara la constitucionalitat de les normes estatals que regulen aspectes tan propis del règim de comerç interior com ara l'horari global en què els comerços poden desenvolupar la seva activitat en dies laborables; el nombre mínim de diumenges i dies festius en què els comerços podran romandre oberts al públic; els criteris per a la determinació dels diumenges i festius d'obertura i per a la determinació de les zones de gran afluència turística; la regulació de la venda de saldos com un dels supòsits exceptuats de la genèrica prohibició de la venda amb pèrdues²¹.

21. Vegeu les SSTC 18/2016, de 4 de febrer, i 119/2016, de 23 de juny (resolen els recursos d'inconstitucionalitat interposats pels governs català i basc contra diversos preceptes del Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat, que modifica diversos preceptes de la Llei 1/2004, de 21 de desembre, d'horaris comercials, i de la Llei 7/1996, de 15 de gener, d'ordenació

Al seu torn, tres sentències dictades pel Tribunal²² han declarat la inconstitucionalitat de diverses mesures en matèria de comerç interior regulades per disposicions aprovades pel Parlament i el Govern de Catalunya. Es tracta de normes que regulaven, entre altres continguts, els horaris i els dies en què els establiments comercials no podien estar oberts; els períodes per realitzar vendes en rebaixes, i les condicions que havien de complir els petits i mitjans establiments comercials per poder implantar-se dins de les instal·lacions dels ports de titularitat pública.

6. La insistència de l'Estat a atribuir-se funcions executives en àmbits de competència autonòmica

Novament, com en anys anteriors, l'anàlisi de les sentències del Tribunal Constitucional posa de manifest com, en molts supòsits, l'Estat pretén exercir funcions executives en àmbits en què només té atribuïda la potestat d'aprovar la normativa, ja sigui amb caràcter bàsic o bé en tota la seva complexa. Lògicament, aquesta pretensió estatal distorsiona greument el sistema de repartiment competencial, fins al punt que l'apropa, en aquest aspecte, al d'un estat centralitzat, ja que si l'Estat legisla i també executa no queda marge d'intervenció per a les comunitats autònomes.

del comerç minorista); 195/2016, de 16 de novembre (resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Consell de Govern del Principat d'Astúries contra els arts. 4 i 7 del Reial decret llei 8/2014, de 4 de juliol, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l'eficiència), i 214/2016, de 15 de desembre (resol el recurs d'inconstitucionalitat formulat pel Govern basc contra diversos preceptes de la Llei 18/2014, de 15 d'octubre, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l'eficiència). Només la STC 18/2016 declara inconstitucionals les disposicions relatives als articles objecte de les vendes en rebaixes o de les vendes en promoció o en oferta, atès que considera que aquesta regulació s'inscriu en les competències autonòmiques en matèria de comerç interior i protecció del consumidor i l'usuari, en la mesura que atén la situació del consumidor com a destinatari dels productes.

22. Es tracta de les SSTC 128/2016, de 7 de juliol; 157/2016, de 22 de setembre, i 211/2016, de 15 de desembre, que resolen, respectivament, els recursos d'inconstitucionalitat interposats pel president del Govern contra: a) diversos preceptes de la Llei del Parlament de Catalunya 3/2015, de 11 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives (STC 128/2016); b) el Decret llei de la Generalitat de Catalunya 7/2014, de 23 de desembre, que, en el seu article únic, deroga la lletra b) de l'apartat 3 i el segon paràgraf de l'apartat 4 de l'article 9 del Decret llei 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials (STC 157/2016); c) diversos preceptes del Decret llei 4/2012, de 30 d'octubre, de mesures en matèria d'horaris comercials (STC 211/2016).

El factor que ha contribuït a consolidar i, fins i tot, impulsar aquesta problemàtica el trobem en la mateixa doctrina constitucional que ha sostingut que l'Estat pot dur a terme funcions executives que haurien de correspondre a les comunitats autònomes, sempre que es compleixin determinades condicions, la vaguetat i el caràcter interpretable de les quals ha acabat facilitant la penetració estatal en l'esfera de gestió autonòmica.

Endemés, davant de l'evidència que la funció controvertida és de titularitat autonòmica, el Tribunal, en diversos supòsits, acaba acceptant —i gairebé promovent— un *dobles circuit competencial* en virtut del qual l'Administració estatal i l'autonòmica poden actuar, indistintament, sobre els mateixos aspectes d'una matèria a partir dels títols competències de què són titulars. Es produeix, doncs, com veurem, un solapament de les competències estatals i autonòmiques, sobretot —encara que no únicament— en l'àmbit executiu, en matèries en què la funció executiva està estatutàriament reservada a les comunitats autònomes. Aquesta *superposició* competencial no només no s'ajusta a l'ordre de distribució de competències, sinó que reforça el paper i la posició de les institucions de l'Estat en la mesura que la funció executiva que aquelles duen a terme està dotada, a la pràctica, d'una major rellevància, atès l'àmbit supraterritorial en què s'exerceix i dels notables mitjans financers que l'Estat hi pot dedicar.²³

Troblem exemples del que s'ha dit en àmbits materials diversos, com ara règim energètic, protecció del medi ambient, règim miner, legislació laboral, educació, protecció civil i règim local.

En matèria de règim energètic, cal fer esment de la STC 120/2016, de 23 de juny, que resol el conflicte positiu de competència plantejat pel Govern de la Generalitat de Catalunya contra diversos preceptes del Reial decret 1048/2013, de 27 de desembre, pel qual s'estableix la metodologia per al càlcul de la retribució de l'activitat de distribució d'energia elèctrica. En aquesta sentència, el Tribunal accepta la constitucionalitat de l'obligació de tramesa

23. En relació amb les duplicitats entre administracions, l'Institut d'Estudis Autonòmics va elaborar, en data 17 d'octubre de 2012, l'*Informe sobre les duplicitats funcionals i organitzatives entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya: problemes competencials i d'eficiència*. Aquest informe es pot consultar a l'adreça següent: http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/desenvolupament_autogovern/iea/assessorament-al-govern/documents/informe_duplicitats_consolidat_octubre_2012.pdf

periòdica d'un informe, per part de les empreses distribuïdores d'electricitat, que s'ha de fer arribar a determinats òrgans de l'Estat i, en segon lloc, de la facultat atribuïda al director general de Política Energètica per establir els criteris d'elaboració de l'auditoria externa a què s'ha de sotmetre aquell informe. En ambdós casos, el Tribunal argumenta que les facultats atribuïdes als òrgans estatals no són obstacle perquè la Generalitat pugui establir les disposicions adients per requerir la informació que consideri necessària per a l'exercici de les seves competències o, també, perquè pugui imposar a les empreses distribuïdores obligacions informatives o d'auditoria sobre aquells aspectes de la seva activitat vinculats a l'àmbit de les seves competències. Aquest plantejament condueix al solapament competencial entre Estat i comunitats autònomes, com a *tècnica* per salvar la constitucionalitat de les actuacions estatals que penetren en àmbits materials d'exclusivitat autonòmica.²⁴

En el mateix àmbit de règim energètic, la STC 171/2016, de 6 d'octubre, declara la constitucionalitat de la facultat atribuïda al Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme per realitzar una avaluació completa sobre la capacitat i les possibilitats reals d'utilització de la cogeneració d'alta eficiència per al subministrament d'energia en els sistemes urbans de calefacció i refrigeració, que inclou una anàlisi de costos-beneficis (Reial decret 56/2016, de 12 de febrer, pel qual es transposa la Directiva 2012/27/21/UE, del Parlament Europeu i del Consell, de 25 d'octubre de 2012, relativa a l'eficiència energètica, pel que fa a les auditories energètiques, acreditació de proveïdors de serveis i auditors energètics i promoció de l'eficiència del subministrament d'energia). Pel Tribunal, es tracta d'un supòsit en què l'abast supraterritorial de l'activitat executiva justifica el seu exercici per l'Estat.

En l'àmbit ambiental, cal fer esment de dues sentències. En primer lloc, la STC 141/2016, de 21 de juliol, declara la inconstitucionalitat de l'atribució en exclusiva a l'Entitat Nacional d'Acreditació Ambiental (ENAC) de la funció executiva d'acreditar els verificadors mediambientals (art. 11.1 del Reial decret 239/2013, de 5 d'abril, pel qual s'estableixen les normes per a l'aplicació del Reglament (CE) núm. 1221/2009, del Parlament Europeu i del Consell,

24. En canvi, la mateixa STC 120/2016, de 23 de juny, declara la inconstitucionalitat de la facultat atribuïda al ministre d'Indústria, Energia i Turisme d'establir la compensació econòmica que ha d'abonar l'empresa distribuïdora d'electricitat per la utilització d'un local —destinat a ubicar-hi un centre de transformació—, cedit per la persona o entitat que hagi demanat un subministrament elèctric que requereixi noves instal·lacions de la xarxa elèctrica.

de 25 de novembre de 2009, relatiu a la participació voluntària d'organitzacions en un sistema comunitari de gestió i auditoria mediambientals). La declaració d'inconstitucionalitat comporta la d'altres assignacions de competències executives a l'Estat, com ara l'obligació d'inscriure els verificadors mediambientals en un registre estatal d'indústria i la competència de l'ENAC per supervisar l'activitat dels verificadors mediambientals i per renovar les acreditacions dels verificadors mediambientals.

En segon lloc, la STC 53/2016, de 17 de març, declara la constitucionalitat de diverses funcions executives de control de la contaminació atmosfèrica que el Reial decret 102/2011, de 28 de gener, relatiu a la millora de la qualitat de l'aire, assigna a l'Estat, especialment en l'àmbit de l'establiment de punts de mostreig i la realització de mesuraments de contaminants. Per arribar a aquesta conclusió, el Tribunal conclou sorprenentment que el títol competencial en què s'empara la disposició estatal és el relatiu al servei meteorològic de l'art. 149.1.20 CE, i no els títols competencials ambiental i de sanitat a què fa referència la norma impugnada. A més, el Tribunal recorre a la seva doctrina sobre el *dobles circuit o duplicitat competencial*, i assenyala que els mesuraments estatals previstos en el Reial decret no impedeixen a les comunitats autònomes realitzar les seves pròpies avaluacions i mesuraments.

En matèria de règim miner, la STC 165/2016, de 6 d'octubre, declara la constitucionalitat de diverses funcions executives atribuïdes a òrgans de l'Estat per la Llei 40/2010, de 29 de desembre, d'emmagatzematge geològic de diòxid de carboni, com ara l'atorgament de concessions d'emmagatzematge, l'aprovació de permisos d'investigació que afectin més d'una comunitat autònoma, l'adaptació d'autoritzacions preexistents per al reconeixement d'estructures subterrànies per tal d'utilitzar-les com a magatzem de diòxid de carboni, l'exercici de les potestats relatives a la garantia de l'accés dels usuaris potencials a les xarxes de transport i als llocs d'emmagatzematge, i, finalment, la facultat de resoldre els conflictes que poguessin suscitar-se per la concurrència de drets sobre un mateix espai.

En l'àmbit de la legislació laboral, les SSTC 179/2016, de 20 d'octubre, i 194/2016, de 16 de novembre, declaren la conformitat amb l'ordre de distribució de competències de diverses facultats executives atribuïdes al Servei Públic d'Ocupació Estatal per la Llei 17/2012, de 27 de desembre, de pressupostos de l'Estat per a l'any 2013. Entre aquestes funcions destaquen les accions i mesures l'execució de les quals afecti un àmbit geogràfic supraautonòmic, quan s'exigeixi mobilitat

geogràfica a una altra comunitat autònoma o país i es necessita una coordinació unificada; les accions i mesures per a la millora de l'ocupació relatives a competències exclusives de l'Estat; els programes de caràcter excepcional i durada determinada, l'execució dels quals afecti tot el territori nacional i en què sigui imprescindible la gestió centralitzada per garantir-ne l'efectivitat i idèntiques possibilitats d'obtenció i gaudi a tots els potencials beneficiaris.

Les dues sentències que cal esmentar tot seguit constitueixen un clàssic —i repetitiu fins a l'esgotament— exemple de la resistència de nombrosos òrgans estatals a assumir l'existència d'un Estat descentralitzat políticament. Ens referim a l'exercici de la potestat de foment amb càrrec a fons estatals en àmbits materials de competència exclusiva, compartida o executiva autonòmica en què l'Estat es reserva totes les potestats normatives i executives, fent impossible la intervenció autonòmica. Aquest és el cas analitzat per la STC 87/2016, de 28 d'abril, que estima parcialment el conflicte positiu de competència plantejat pel Govern de la Generalitat de Catalunya contra diversos preceptes d'una ordre estatal de subvencions²⁵ que s'inseria en la matèria relativa a la protecció civil. La sentència declara que correspon a l'àmbit competencial autonòmic tot allò relatiu a la gestió dels ajuts, és a dir, la tramitació, resolució i pagament de les subvencions, així com la regulació del procediment corresponent a tots aquests aspectes.²⁶

La segona de les sentències se situa en l'àmbit educatiu. Es tracta de la STC 95/2016, de 12 de maig, que resol el conflicte positiu de competència instat pel Govern de la Generalitat de Catalunya contra la regulació i convocatòria de

25. Ordre HAP/196/2015, de 21 de gener, per la qual s'aproven les bases reguladores de les subvencions que tinguin per finalitat l'execució d'obres de reparació o restitució d'infraestructures, equipaments i instal·lacions i serveis de titularitat municipal i de les mancomunitats, conseqüència de catàstrofes naturals, així com xarxes viàries de les diputacions provincials, *cabildos*, consells insulars i comunitats autònomes uniprovincials.

26. La sentència confirma el canvi de doctrina constitucional sobre la distribució de funcions en relació amb l'exercici de la potestat de foment. En efecte, l'emblemàtica STC 13/1992 havia establert els diferents supòsits subvencionals entre Estat i comunitats autònomes, i determinava que en cas que una comunitat autònoma tingués competència exclusiva sobre una matèria i l'Estat no invoqués títol competencial suficient, genèric o específic, els fons que l'Estat pretengués destinar a aquests ajuts s'havien de territorialitzar com a recurs que nodria la hisenda autonòmica. A partir de l'any 2011, algunes sentències sobre ajuts en matèria de serveis socials es van apartar d'aquesta doctrina i van establir que en aquests supòsits l'Estat podia regular els aspectes essencials del règim subvencional. Posteriorment, la STC 130/2013 va recollir aquesta nova doctrina amb caràcter general.

les beques i ajudes a l'estudi per al curs 2013-2014.²⁷ El Tribunal afirma que la competència controvertida correspon a la Generalitat de Catalunya i declara la inconstitucionalitat de diversos preceptes del Reial decret i de la Resolució aprovats pels òrgans de l'Estat. A més, davant del flagrant incompliment de la doctrina de les resolucions del Tribunal Constitucional,²⁸ la sentència conté una simple declaració retòrica sobre la necessitat que s'eviti la persistència de situacions anòmales en què segueixin sent exercides per l'Estat competències que no li corresponen, declaració retòrica que contrasta, com hem vist, amb la munió de mesures que el Tribunal adopta quan l'incompliment s'atribueix a les institucions de Catalunya.

Finalment, en l'àmbit del règim local, la STC 111/2016, de 9 de juny —que resol un recurs d'inconstitucionalitat interposat contra la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local—, declara la inconstitucionalitat de l'atribució al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques de la facultat d'aprovar les propostes que formulin les diputacions per coordinar la prestació de determinats serveis municipals en municipis amb una població inferior a 20.000 habitants.

Notables i nombrosos són, doncs, els supòsits en què l'Estat insisteix a exercir funcions executives en àmbits materials de competència autonòmica, posant en crisi no només la descentralització política, sinó, fins i tot, la simple descentralització administrativa, la qual cosa no deixa de ser sorprenent i distorsionador en un Estat que es proclama descentralitzat.

27. En concret, l'art. 5, apartats 1 i 2; la disposició final segona, apartats 3 i 18; la disposició addicional tercera, apartat 5, i la disposició final primera del Reial decret 609/2013, de 2 d'agost, pel qual s'estableixen els llindars de renda i patrimoni familiar i les quanties de les beques i ajudes a l'estudi per al curs 2013-2014, i es modifica parcialment el Reial decret 1721/2007, de 21 de desembre, pel qual s'estableix el règim de les beques i ajudes a l'estudi personalitzades, així com contra els arts. 1.1, 2.4 i 50, apartats 6 i 7, i la disposició transitòria primera (apartat 2) de la Resolució de 13 d'agost de 2013 de la Secretaria d'Estat d'Educació, Formació Professional i Universitats, per la qual es convoquen beques de caràcter general per al curs acadèmic 2013-2014 per a estudiants que cursin estudis postobligatoris.

28. Anteriorment la Generalitat de Catalunya ja s'havia adreçat al Tribunal per impugnar convocatòries d'ajuts de cursos precedents. La resposta del Tribunal havia estat favorable a les pretensions de la Generalitat —la STC 188/2001, de 20 de setembre, va ser la primera que es va dictar sobre aquesta controvèrsia—, però tot i així l'Administració de l'Estat, any rere any, insisteix a reiterar la convocatòria d'ajuts en termes pràcticament idèntics als de les convocatòries que el Tribunal ha considerat que vulneraven les competències autonòmiques.